

土木研究所資料

社会資本整備における開発利益
還元システムの構築に関する研究

平成7年2月

建設省土木研究所
積算技術研究センターシステム課

Copyright © (1995) by P.W.R.I.

All rights reserved. No part of this book may be reproduced by any means, nor transmitted, nor translated into a machine language without the written permission of the Director General of P.W.R.I.

この報告書は、土木研究所長の承認を得て刊行したものである。したがって、本報告書の全部又は一部の転載、複製は、土木研究所長の文書による承認を得ずしてこれを行ってはならない。

社会資本整備における開発利益 還元システムの構築に関する研究

システム課 課長 山本 聡
課長補佐 浦野 隆
研究員 小路 泰広

要 旨

社会資本整備による効果は、それを利用する直接的な利益に留まらず、立地条件の向上、土地利用の促進といった間接的利益をもたらす。開発利益還元とは、社会資本整備による利益を土地や負担金あるいは税などの形で吸収し、事業主体に財源として環流することにより、受益と負担の公平を図るとともに、事業採算性を向上させ、効率的な社会資本整備を実現しようとするものである。本研究は、合理的かつ現実的な開発利益還元制度の実現を目指し、開発利益還元のための制度の拡充に資するための基礎資料を得ることを目的として実施した。そのため、開発利益還元に関する基礎知識や現状の問題点など基本的な課題について整理し、還元制度の対象範囲や考え方についての整理を踏まえ、実際に開発利益還元システムの設計を試みたものである。

キーワード：開発利益，開発利益還元，地価，ヘドニック・アプローチ，土地保有税，固定資産税

ま え が き

国民が真に豊かさを実感できるようにするため、国土の根幹を形成し国民の暮らしに直結する住宅・社会資本整備等を通じて、国土の均衡ある発展、活力ある地域づくり、豊かで快適な生活環境を実現していくことが、わが国に課せられた大きな課題である。建設行政の使命は、良質な社会資本を効率的に整備していくことであるが、今後の厳しい経済・財政事情を考慮し、限られた投資が最大限の効果を引き出すよう効率性の確保に努めるとともに、民間の経営力・技術・資金力の活用や、受益に応じた新たな費用負担のあり方について見直していく必要がある。

ところが現実には目を転じると、社会的には必要性が高いと認められながら、その整備が思うように進捗しない事業が多くみられるなど、国民のニーズに応じて本当に必要な社会資本を効率的に整備されているとは言いがたい。その原因として、技術的な課題もさることながら、事業用地の取得が困難であったり、事業財源が十分に確保されないといった、土地制度や財政制度、さらには広く社会システムに内在する問題点があげられる。すなわち、国民が真に望む社会資本の整備に対して、必要となる用地や財源が円滑に確保される仕組みが確立されていない。

開発利益還元は、このような状況を根本的に改善することを目指した方策のひとつである。それは、社会資本整備による地価上昇益を土地や負担金あるいは税などの形で吸収し、事業の財源として活用することにより、公平かつ効率的な社会資本整備を実現しようとするものである。

開発利益還元がなぜ必要か、あるいはどのようにしてそれを実現するかは、古くから多方面で論じられてきた。実際、いくつかの事業手法や税制には開発利益還元の役割を果たしており、近年、自治体等で様々な工夫を凝らして開発利益還元を実践している例もみられる。しかしながら、開発利益還元の機能を持つ事業手法や税制は、その適用範囲が限られていたり、事業財源への環流が十分になされていないなど、まだまだ不十分であるし、自治体等における実践事例はいくつかの条件に恵まれた特殊ケースに近いものが多く、広く一般に適用されることは困難である。

したがって、広く一般に開発利益還元が実施されるようになるためには、開発利益還元を目的とした制度を確立しておく必要がある。当然それは、事業手法や都市計画、財政制度などを含む広範囲にわたる制度の改革を必要とし、極めて困難な作業であることは想像に難くない。しかし制度の構築に向けて、これまでの調査研究成果を取りまとめながら具体的な制度の提案を行い、議論を深めながらその実現を目指す試みが求められていると言える。

本研究は、街路交通調査費による「街路整備における開発利益還元手法の適用に関する調査」（平成4～5年度）の成果を取りまとめたものである。ただし、開発利益還元は、街路整備という枠の中だけで実現し得るものではないことから、広く社会資本整備全般を対象として検討を行うこととした。合理的かつ現実的な開発利益還元制度のあり方について具体的な方向性を示すため、「開発利益還元制度研究会（次頁）」を設置し、様々な専門分野から知識や理論を収集し、基礎知識の整理から制度構築のあり方まで検討を行ってきた。本報告書では、研究会での成果をもとに、まず開発利益還元に関する基本的な課題を整理し、次に開発利益還元制度を構築するにあたっての対象範囲や考え方につ

いて整理し、最後に実際に開発利益還元システムの設計を試みている。現段階では論理展開や知識・理論の体系化に改善の余地が大きく、提案した還元システムも具体性・詳細性について検討不足の感があるものの、最近の研究事例の中では最も明確に制度構築の方向性を打ち出しているものであり、今後議論を活発化する上での土台として活用されることを期待するものである。

開発利益還元制度研究会名簿

顧問 委員長 長 肥田野 登 東京工業大学社会工学科教授
委員 宇賀 克也 東京大学法学部教授
" 持田 信樹 東京大学経済学部助教授
" 山崎 福寿 上智大学経済学部教授
" 小野 宏哉 麗澤大学国際経済学部助教授
" 川口 有一郎 明海大学不動産学部専任講師
" 前川 俊一 明海大学不動産学部専任講師
" 林 山泰久 東京工業大学社会工学科助手
" 山本 聡 土木研究所システム課課長
" 浦野 隆 課長補佐
" 小路 泰広 研究員
事務局 渡部 卓美 (財)日本不動産研究所研究部次長
" 山本 忠 コンサルタント部次長
" 東川 始比古 研究部主任研究員
" 清水 千弘 研究部部員

目 次

まえがき

第1部 総論編

1. はじめに	3
2. 開発利益還元問題の全体像	4
3. 開発利益還元の現状と問題点	8
4. 開発利益還元の実現の方向性	10
5. 開発利益還元システムの設計	15
6. 開発利益還元制度の構築に向けての課題	20
7. まとめ	21

第2部 各論編

第1章 開発利益還元に関する基礎知識と論点

1. 1 開発利益の概念整理	25
1. 2 開発利益の定義	30
1. 3 対象とする開発利益の範囲	31
1. 4 開発利益還元の必要性	33

第2章 開発利益還元の現状と課題

2. 1 わが国における開発利益還元方式	36
2. 2 事業制度による開発利益還元方式	36
2. 3 受益者負担による開発利益還元方式	41
2. 4 土地税制による開発利益還元方式	58

第3章 開発利益還元の経済理論と計測手法

3. 1 経済理論と計測手法の概要	63
3. 2 経済理論的根拠	63
3. 3 開発利益の計測手法	65

第4章 開発利益還元システムの設計	76
4.1 開発利益還元システムの全体像	76
4.2 土地税制による開発利益還元システムの設計	78
4.3 社会資本整備によって発生した開発利益の吸収	86
4.4 吸収した開発利益の特定財源化	95
4.5 社会資本整備時における資金調達方法	96

第3部 資料編

表Ⅰ 文献等にみる開発利益の定義	99
表Ⅱ 辞書等にみる開発利益の概念・定義	104
表Ⅲ 事業システムによる開発利益還元方式	106
表Ⅳ わが国における税システムによる開発利益還元関連制度の概要	111
表Ⅴ 開発利益還元からみた現行税システムの個別的評価	118
事例Ⅵ 広島西部丘陵開発における開発負担方式	122
資料Ⅶ 戦前受益者負担金にみる開発利益還元の実態と実施上の問題点	135

第1部 総論編

1. はじめに.....	3
2. 開発利益還元問題の全体像.....	4
3. 開発利益還元の現状と問題点.....	8
4. 開発利益還元の実現の方向性.....	10
5. 開発利益還元システムの設計.....	15
6. 開発利益還元制度の構築に向けての課題.....	20
7. まとめ.....	21

1. はじめに

今後の社会資本整備のあり方、といった類の報告書や論説をみると、必ずと言っていいほど開発利益還元について触れられている。開発利益還元を実現できるかどうか、長期的にみた社会資本整備の推進状況を大きく左右するという認識はかなり一般化している。しかし同時に、それほどまでに繰り返し強調されるということは、それが極めて困難な課題であり、容易には実現し得ないであろうとの認識に基づいている。

開発利益還元については、これまでに数多くの研究がなされ、膨大な成果が蓄積されてきた。しかし残念ながら、十分に実用的で、包括的な開発利益還元の仕組みが実現されるには至っていない。開発利益還元制度の提案も数多くなされているが、総論的なレベルに留まり具体性に欠けるものや、例えばこのような方法も考えられる、といった部分的な例示が殆どである。開発利益還元で目覚ましい成果を上げているのは、先進的な自治体による工夫を凝らした取り組みによるものであり、高く評価されるべきものであるが、それらは必ずしも一般的に適用されるものではなく、いわば特殊ケース的なものが多い。より一般性のある包括的な開発利益還元制度を構築することは、この問題が非常に複雑であるため困難な課題ではあるが、それ故に、多少未熟であってもなるべく具体的な制度案を出し、その是非や問題点について広く議論しながら改善していく、あるいは代替案を出し合いながらより良い制度案を生み出して行くしか方法はないのではないだろうか。

開発利益還元を実現するために、そのための制度あるいは仕組みを提案し、それを導入した場合の問題点等を検討しながら提案を修正していくというアプローチが考えられ、一般的にその方が効率的であることが多い。しかし本研究のアプローチは、そもそも開発利益とは何かという基本中の基本から出発し、様々な論点や課題を整理しつつ、還元制度を構築していく上で具備すべき条件等について検討を加え、それを受けて、各段階で考えられる手法を比較・検討しながら開発利益還元の仕組みを構築していくというものである。このようなアプローチを取ったのは、開発利益還元がなかなか実現しない背景には、その概念や理論的根拠があいまいであるがために、制度を構築するというひとつの方向性を社会全体として示し得ないのではないかと考えたからである。したがって本研究の意図は、開発利益還元の仕組みをなるべく具体的に描いて議論の土台を提供するとともに、結論に至る各段階での考え方や理論的背景を明確にすることによって、開発利益還元のあり方を検討するのに必要な理論的基礎や様々な論点に関して共通認識の拡充を図ることにある。

以上のような意図からすると、現段階では提案した開発利益還元システムは極めて未熟であり、その結論に至る過程での様々な判断とその根拠についてもあいまいなところや検討不足の部分が多い。しかし議論の土台としての役割からすると、現段階で取りまとめることには意味があるものと考えられ、以下のその内容について報告するものである。

2. 開発利益還元問題の全体像

(1) 開発利益還元の概念と定義

開発利益還元とはどういう問題なのか、その捉え方は人によって、あるいは立場によってまちまちである。そこで最初に、開発利益還元とは何か、どのように捉えるかといった、基本的な考え方を押さえておく必要がある。開発利益還元の概念や定義に関する整理はこれまで各方面でなされているので、ここではそれらに触れつつ、本研究における開発利益還元の捉え方を明確化する。

開発利益の定義については、多くのものが提案されており、未だに統一された定義は存在しないが、例えば「その地域における人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備その他の社会経済的条件の変化による（＝自己の投資・改良努力に因らない）土地の増価」¹⁾、「公共投資・私的投資（公共財の供給）により発生する総便益（事業利益）のうち、土地に帰着した便益」²⁾などがある。

数多く定義が存在するのはいくつかの論点から対象範囲が異なるためであるが、主な論点としては、論点その1：誰のどのような行為によってもたらされたものか

公共事業（投資）によるものか、土地利用規制のような計画行為によるものも含むのか、都市化や人口増といった社会経済的条件によるものも含むのか、民間企業が行う開発行為によるものも含むのか、という発生原因に関する論点。

論点その2：誰にどのような形態で帰着したものか

発生した便益全てを指すのか、土地に帰着したものを指すのか、地価上昇として具体化したものを指すのか、という帰着形態に関する論点。

といったものがある。開発利益とは何かを論ずる場合には最広義に解釈して内容を分類・類型化して議論する必要があるが、開発利益還元について検討する場合は、想定する還元制度に応じて対象とする開発利益をなるべく限定して定義しておく方が議論を進める上で便利である。

そこで、本研究における開発利益の定義として、発生原因と帰着形態という2つの論点から対象とする範囲を明らかにする。

帰着形態からみた開発利益の範囲については、地価上昇による土地所有者の利益に限定することが適当と考える。理由は、便益の地価への帰着程度や、地価を表すいくつかの指標のうちどの指標を用いるのが適当かといった問題はあるものの、収益の増加や効用水準の上昇といった形で便益を計測するのに比べれば、地価の計測ははるかに容易であり、開発利益の徴収という実務面からも現実的と考えられるためである。ただし土地所有者が売却等により地価上昇利益を実現していない場合や、土地区画整理事業における減歩のように事業制度の中で受益と負担の調整を図る場合について十分調整しておく必要がある。

発生原因からみた開発利益の範囲については、まずは分類を行い、社会還元という観点から対象とするものを選択する必要がある。開発利益を発生させる経済主体の行為を、行為の主体あるいは性質の違いから分類すると、

①企業などによる私的資金による開発行為により発生した開発利益

②中央政府や地方自治体など公共部門による公共事業等により発生した開発利益

③公共部門による土地利用規制や開発許可等の計画行為により発生した開発利益

④都市化や人口増加等により自然発生的にもたらされた開発利益

に区別することができる。

本調査が街路整備を対象としていることから、②を対象とすることは当然であるが、その他の開発利益についてはどうであろうか。以下、やや詳しく検討してみる。

③については、計画行為による開発容量や収益性の変動は、街路整備等の付随して行われるため一体不可分であること、またそれは街路をはじめとする都市基盤の整備水準による潜在的利用価値が顕在化したものに過ぎないことなどにより、当然検討対象とすべきものである。

①については、ある土地の地価上昇から特定の社会資本の影響を分離することは技術的な困難性を伴い、また現実的な社会還元を考える場合の制度的な整合性という問題も生ずることから、社会資本の種類や整備主体を限定することは適切でなく、したがって外部経済効果によって周辺の土地の利用価値を高めるような行為については民間主体による行為も開発利益還元の対象に含めるべきである。ただし、公共部門による開発と民間部門による開発における開発利益還元手法はその仕組みが大きく異なってくることが予想されるため、当面は公共部門による開発利益を検討対象とし、制度の拡張という形で民間開発への適用を考えることとする。

④については、開発利益還元の目的によって対象とすべきか否か異なってくる。本調査では社会資本整備をはじめ土地の利用価値を増すような何らかの行為を検討対象とするため、そのような行為に対応しない自然発生的な原因による地価上昇は基本的には検討対象としない。ただし、地価上昇から特定の社会資本の影響を分離することが困難であると同様に、自然発生的な影響についても分離することに技術的な困難性が伴い、開発利益の計測に関する技術的な可能性に依存してくる。

以上を総合し、本調査における開発利益の定義を、
「開発その他の行為により地区内または周辺地域にもたらされる地価上昇による利益」と定める。ただし、実際に開発利益還元制度を検討していく過程で本定義で不都合が生じる場合には、その都度適切な定義を再検討することとする。

(2) 開発利益還元の必要性

開発利益還元の必要性に関する様々な論拠を、次に示す5つに分類して整理する。
論拠その1：受益と負担の公平性の確保

ここでいう公平性とは、社会資本整備に伴う受益と負担の不一致による不公平である。社会資本整備が一般財源やガソリン税等の特定財源により行われる場合、地価上昇利益を享受する範囲と主体と、その財源を税として負担する空間・主体は著しく異なる。長期的にみれば受益と負担は一致するという説もあるが、社会資本整備が行われる時間的スケールの長さ、空間的な偏りを考えると、受益と負担の乖離は常に生じており、実際には不公平感は非常に大きなものとなる。

論拠その2：不労所得の社会への還元

地価の上昇が土地所有者の努力の結果もたらされたものではなく、公共事業等の外部要因により

発生したものであるから、それは不労所得であり、社会に還元すべきであるという主張である。受益の原因やそれへの資金還流という役割を捨象している点で開発利益還元の中心的な目的とはなりにくい。不労所得というきわめて分かりやすい概念は感情的にも受け入れられやすく、実際の制度構築にあたってはこのような論理とうまく整合させて社会的合意を得ていくことが有効である。

論拠その3：社会資本の最適供給の達成

社会資本整備による便益が限られた地域にもたらされる場合、地価上昇の総額が総便益に概ね一致するため、地価上昇と整備財源、つまり便益と費用が一致するまで社会資本整備を行えば最適な社会資本整備水準になる。よって、地価上昇分を徴収して社会資本整備の財源に充てることにより、自動的に社会資本の最適供給が達成される。この主張は単純化された理論上での話であり、現実の制度の中でこの最適供給メカニズムを達成することは他の条件や様々な制約により困難であるが、開発利益還元制度の構築にあたってのひとつの究極的な目的となるものである。

論拠その4：社会資本整備の財源の確保

わが国の社会資本および住宅ストックの整備水準は、他の先進諸国との比較においてまだまだ不足しているのが現状であり、長期的には経済の低成長下での高齢化の進展等、社会資本整備を取りまく財政環境は非常に厳しい。このような状況下で、質の高い社会資本整備を実現していくための安定的な財源を確保する方策として開発利益の還元を行うべきであるという主張である。

論拠その5：投機による地価高騰の防止

社会資本の整備によりその便益の及ぶ範囲において必然的に地価上昇が生じるが、このような地価上昇を見越した投機的な土地取引が発生すると、正常な地価上昇を超える地価高騰が起こり、公共事業用地の取得費用の増加を招く。そのため、開発利益の徴収により投機的資産としての土地の有利性を減少させ、適正な地価水準と円滑な用地取得を実現すべきであるという主張である。

開発利益還元の必要性の論拠は様々であるが、論拠その1の受益と負担の公平性の確保が最も中心的な目的となる。ただし開発利益還元の必要性は何も特定の論拠のみによって主張される必要はなく、様々な観点から必要性が主張され、それらの実現を目的として制度構築が行われるべきである。

開発利益還元の法的根拠として代表的なものは、土地基本法の第2、5、14、15条であろう。中でも第14条では、社会資本整備に起因する地価上昇による利益に負担を課することが規定されており、開発利益還元の直接的な法的根拠になる。

しかし、土地基本法は開発利益還元がなぜ必要なのかという理由を示していない。開発利益還元の必要性を主張する代表的な論拠としては、受益と負担の公平性の確保、社会資本投資の効率性の確保があげられる。

開発利益還元がなぜ必要かの論拠

論拠1：受益と負担の公平性の確保

社会資本の整備による便益はその大半が地価上昇として土地所有者に帰着するので、一般財源やガソリン税等の特定財源あるいは料金徴収だけで費用を賄うと、受益と負担のバランスが大きく崩れてしまう。これを是正し、受益と負担の公平を図ることが求められる。

論拠2：社会資本投資の効率性の確保

社会資本の整備による地価上昇の総額は、社会資本の便益に概ね一致する。したがって、地価上昇分を吸収して社会資本整備の財源に充てることにより、便益が費用を上回る社会資本整備が実施されるようになり、自動的に社会資本の整備水準が最適になる。

開発利益還元の必要性についての論拠を、公平性に求めるにしても、効率性に求めるにしても、最も重要なことは、社会資本整備による便益の多くが、地価上昇として土地所有者に帰着してしまうという事実である。これは、キャピタリゼーション仮説と呼ばれ、経済学の分野で、いくつかの仮定の下で、社会資本整備や環境改善による便益が全て土地に帰着することが証明されている。そこでの仮定は現実には必ずしも当てはまらないが、社会資本整備により周辺の地価が上昇することは経験的にも明らかであり、便益の大半が地価に帰着するのは確かであると言える。

ちなみに、開発利益還元に対する消極論としては、すでにガソリン税や料金により受益者負担がなされている、民間による開発意欲を減退させてしまう、そもそも社会資本整備は公共の責務であるから特定の者に負担を求めるべきでない、などがある。しかし、すでに述べたようにガソリン税や料金を負担しなくても社会資本整備により周辺土地所有者は大きな利益を得ており、明らかに不公平が生じている。また、民間の開発意欲を減衰させてしまうのは、もともと社会的には不利益の方が大きいものであったなら何ら問題はないし、そうでない開発が抑制されてしまうとすれば、それは開発者の投資に起因する開発利益を公共が吸収してしまっているため、開発者自身の寄与による開発利益は還元対象から控除するような仕組みが作れば何ら問題はない。そして、社会資本整備は公共の責務だからという考え方は、全ての者に便益が及ぶ場合に言えることで、一部の土地所有者に大半の便益が帰着するような場合には、到底受け入れがたいと考える。

開発利益還元の必要性は、ここにあげた他にも、不労所得論、財源確保論、地価抑制論など様々な論拠が主張されているが、いずれも前述の2つと比較すれば副次的な論拠と位置づけることができる。しかし、開発利益還元の必要性は様々な観点から主張され、それらを目的として制度が構築されるべきであろう。

3. 開発利益還元の現状と問題点

開発利益還元の機能を持つ手法は、現在でも数多く存在している。それらは、事業を実施する過程で還元を行うもの、事業による受益者を特定して受益者負担を行うもの、土地税制により広く土地増価益を吸収するものに大別することができよう。また、近年地方自治体等において、様々な工夫を凝らして開発利益還元を実践している事例も見られる。ここではこれら手法による開発利益還元の現状と問題点について整理する。

開発利益還元の現状と問題点

事業の過程での還元

土地区画整理事業をはじめいくつかの事業手法は開発利益還元の機能を持ち、大きな実績を上げているものの、それらの事業により全ての社会資本を整備できるわけではなく、また事業手法間で還元の程度などが異なり、包括性、整合性の面で役割が限定されている。

土地税制による還元

固定資産税をはじめとする土地への課税は土地資産価値の増価を吸収する働きをするため開発利益還元の役割を果たしているものの、わが国では土地課税の実効税率は低く、また徴収された後に事業財源として環流させる仕組みがなく、その役割は限定的で不完全である。

受益者負担による還元

受益者負担制度は特定の事業により特別の利益を受けるものから事業に要する費用を徴収しようとするもので、極めて直接的な開発利益還元手法といえるが、受益者や受益の量を特定するのが難しく、合意形成が得られにくいため、限られた場面でしか適用されていない。

近年の自治体等による還元への取り組み

近年自治体等において、既存の事業制度をそのまま利用するのではなく、それらを応用したり、新たな工夫を凝らして開発利益還元を実践した事例が増えている。しかしそれぞれ事情が異なり、開発許可権限を持つ場合などに限られることから、適用範囲が限られる。

(1) 事業の過程での開発利益還元

事業の過程で還元を行うものは、土地区画整理事業をはじめ、市街地再開発事業（第1種）、宅地開発指導要綱、開発インターチェンジ事業など様々なものがある。公的主体が一体的に土地を取得した後に事業を行い開発利益を内部化する手法もこれに含めて考えられる。

これらはもともと開発利益還元を目的とした手法ではなく、用地確保や費用負担の問題を解決し事業の円滑な実施を図ることを主な目的とした手法である。そのため、これらの事業制度によって全ての社会資本を整備することはできない、あるいは事業ごとに還元の仕組みや程度が異なり、また事業の区域を越えて広域的に波及する便益を捉えられないなど、全体的に見れば極めて個別的で不完全な還元しかなされていないという問題がある。

(2) 土地税制による開発利益還元

開発利益還元の機能を持つ土地税制としては、譲渡所得税、固定資産税、都市計画税、地価税等がある。土地税制による開発利益還元は、土地の利用、保有、増価に対して幅広く課税するという性格を持つという望ましい面もある。しかし、しばしば指摘されるようにわが国の土地関連税制は実効税率が低く、開発利益のうちごく一部しか回収されていない。また、税収は一般会計に繰り入れられ、社会資本整備の財源に結びついていない。都市計画税の場合は用途が都市計画事業や土地区画整理事業等に限定されているが、それでも社会資本による寄与とは無関係にその用途が決まっており、開発利益還元手法としては極めて不完全である。

(3) 受益者負担による開発利益還元

道路整備によって立地条件が大きく向上する沿道の土地所有者からの還元として、戦前には受益者負担金が導入されたことがあった。かなりの実績を上げたものの、受益の範囲や程度の確定方法等に対して合意が得られず、反対運動や訴訟が多発してほとんど適用されなくなった経緯がある。現在では下水道整備事業において受益者負担金が徴収されているが、必ずしも住民の合意が得られているわけではなく、これまで多くの訴訟事例がある。それでも下水道の場合は排水区域が明確なため、受益の範囲をある程度客観的に確定できるが、広い範囲に波及したり距離に応じて受益の程度が減衰するような社会資本の場合には、受益の範囲や量の確定について合意の得られる算定方法を確立することは困難である。

(4) 近年の自治体等による開発利益還元への取り組み

近年地方自治体等において、既存の手法を応用したり新たな工夫を凝らして開発利益還元を実践している事例が見られる。例えば、都市基盤施設の整備前後の地価を区画整理で用いる土地評価手法で評価し、増進による開発利益のうち2分の1を開発者負担金として公共に還元し、特別会計に繰り入れて都市基盤整備財源とする手法がとられている。

しかしながら、自治体等によるこれらの事例は、いくつかの条件が揃った恵まれた状況でのみ実施可能なものであることが多い。例えば、自治体が開発許可権限を持っている場合や、住宅地開発に不可欠な都市基盤整備を自治体が行うかわりにその費用負担を求める場合など、デベロッパーが交渉に応じる状況でなければ費用負担の取り決めは成立しない。また、社会資本整備によって開発のポテンシャルが上がり、土地利用転換が行われるような場合に限られるようである。いずれも、たまたま先見の明を持ち、このような問題に熱心な担当者があり、しかも多大な努力を費やしたことにより実現したと思われる事例が多く、広く一般に適用可能とはいえない。

4. 開発利益還元の実現の方向性

(1) 制度構築の必要性

これまでみてきたように、開発利益還元の性格を持つ既存の手法は多くの場面で適用され、大きな成果を上げてきているが、それぞれの手法が多くの問題点を抱えていることも事実であり、それらは個々の事業主体や自治体の努力と工夫では克服しがたい制約であると言えよう。

このような状況を考えると、今後開発利益還元を実施していくにあたって、現在の制度の枠組みの中ではもはや限界であり、新しい制度を構築していくことが必要となるだろう。もちろん開発利益還元制度とは、特定の事業制度の創設や法律の制定によって実現されるものではなく、社会資本整備、都市計画、税制・財政等に関わる幅広い分野にまたがる総合的な還元システムとして構成されることとなろう。合理的かつ現実的な開発利益還元のあり方と具体的な制度設計について検討していくため、以下に示すように、段階的に取り組んでいくことが現実的であろう。

開発利益還元の実現に向けての段階的取り組み

第1段階：現在の制度的枠組みの中で既存の事業制度などを活用して還元を実践する。

第2段階：新たな計測手法の導入や事業・財政制度の改善により還元制度の構築を図る。

第3段階：都市計画や財政制度を抜本的に見直して理想的な還元制度の確立を目指す。

本研究で設計する開発利益還元システムは、**第2段階**の制度構築に焦点を当てる。

第1段階は、すでに始まっていると言えるが、近々動き出しそうな事業あるいは概ね5年以内に着手予定の事業について、既存の事業手法を活用するか、現在の制度的枠組みを変えないまま様々な工夫をして開発利益還元を実現しようとするものである。近年の自治体等による様々な工夫を凝らした開発利益還元の実践などはその代表例である。これをいっそう推進するには、既存の事業手法による開発利益還元、あるいは自治体等による先進事例における手法、効果、問題点などが整理されれば、これから開発利益還元を検討しようとする事業主体や自治体にとって大変役に立つものと思われる。

第2段階は、中期的な課題であり、現在の制度の中で開発利益還元ができない部分に焦点を当て、新たな開発利益の計測手法を導入したり、開発利益を吸収するための土地税制や、吸収した開発利益を社会資本整備の財源として環流する仕組みを作るという形で、還元制度の構築を図るものである。本研究における制度構築は、これに対応している。

第3段階としては、長期的な課題であり、開発利益還元を理想的に実現しようとする場合に関連してくる、都市計画や財政制度を根本的に見直そうとするものである。現在の都市計画では、土地利用規制の変更や都市計画事業の実施に伴って発生する、受益と負担のアンバランスを調整する仕組みを欠いていると思われる。また、現在の財政制度は、必要なところに必要な資金がまわる仕組みを欠いていると思われる。もちろんこれらの制度は歴史的な経緯もあり、別の目的や規範に対応して形成されているためであるが、開発利益還元の主旨に則り、見直していくことが求められよう。しかしこのような試みは長期的な課題にならざるを得ない。

(2) 対象とする開発利益の範囲

開発利益を発生させる原因、すなわち外部経済効果の源泉となるような経済主体の行為あるいは現象には様々なものがあるが、ここでは次のように分類し、本研究で設計する開発利益還元システムで対象とする範囲を明らかにする。

発生原因からみた開発利益の分類

私的投資：企業など民間主体による投資や開発行為により発生した利益

公共事業：国や地方公共団体など公的主体が実施する社会資本整備等により発生した利益

公的計画：公的主体による土地利用規制や開発許可等の計画行為により発生した利益

一般要因：都市化の進展や経済要因の変化などにより自然発生的にもたらされた利益

本研究で設計する開発利益還元システムは、公共事業による開発利益を対象とする。

公共事業は、開発利益を発生させる原因として最も重要なものであるため、当然対象とされるべきものである。

私的投資については、外部経済効果によって周辺の土地の利用価値を高めるような行為であれば、たとえ民間主体によるものであっても開発利益還元の対象に含めるべきである。しかし、公的主体による開発利益と民間主体による開発利益では還元のための仕組みが自ずから異なることが予想されるため、当面は公共事業により発生した開発利益のみを検討対象とするものである。ただし、公団や第3セクターなど民間と公共の中間的な性格を持つ主体による投資については検討対象に含める必要があろう。

公的計画については、計画行為による開発容量や収益性の変動は、社会資本の整備水準によって規定される潜在的な利用価値が顕在化したものと考えられるため、還元の対象とするのが望ましい。しかし、そのためには計画行為による開発利益の顕在化のメカニズムが明らかにされ、そのような影響を考慮して計画制度が根本的に見直される必要がある。これは長期的な課題であると考え、今回は検討対象にしないものとする。

一般要因については、公平性の確保に主眼を置くのであれば、特定の社会資本整備に対応しない自然発生的な地価上昇益も吸収する必要がある。しかし、社会資本整備の効率性確保の観点からは、開発利益の発生原因を特定して吸収した開発利益を財源に環流しなければならない。自然発生的な地価上昇では発生原因の特定が困難なため、今回は検討対象には含めないこととする。

(3) 対象とする社会資本整備の種類

開発利益を発生させる社会資本整備には多くの種類があるが、それらを大まかに分類し、本研究で提案する制度がどのような種類の社会資本整備を対象にするのかを明らかにする。

開発利益を発生させる社会資本整備の種類

区域設定型社会資本整備：事業区域の範囲内に殆どの効果や便益が及ぶ社会資本整備

地域限定型社会資本整備：限定された狭い範囲に効果や便益が及ぶ社会資本整備

広域波及型社会資本整備：広い範囲にわたって効果や便益が波及する社会資本整備

本研究で設計する開発利益還元システムは、主に広域波及型社会資本整備に焦点を当てる。

区域設定型社会資本整備とは、事業区域を設定して実施し、その便益のほとんどが事業区域内に帰着するような事業である。土地区画整理事業が代表的な手法であり、受益者が明確なため、負担を求めることが比較的容易である。

地域限定型社会資本整備とは、便益が極めて限られた範囲に及び、関係する住民や企業などの数が少ない場合で、受益者との交渉により、開発者負担金の徴収や、関連する施設の整備の義務づけなどにより還元が実現する場合がある。

以上2種類の社会資本整備を、開発利益還元の観点からより効果的に機能するように事業手法を改善していくとともに、このような機能を持つ事業手法によって様々な社会資本が整備できるよう取り組んでいくことが望まれる。

一方、広域的に便益が波及するような社会資本整備、例えば環状道路や新交通システムなどがネットワークの中で整備されるような場合は、それによる便益はネットワークを経由して、面積的にも広く、多くの住民や企業に行き渡る。このような社会資本の整備による開発利益を、個々の事業の中で還元していくことは困難であり、広く波及した便益は別の手段によって還元される必要がある。本研究では、主にこのような場合に対応するための開発利益還元に焦点を当てて制度設計を行うものである。

(4) 開発利益の捉え方と土地課税の選択

広い範囲に波及し、地価上昇として帰着した開発利益を吸収するためには、土地税制を活用するのが最も効果的である。開発利益は社会資本整備に起因する地価上昇であるが、その捉え方には大きく2つの考え方があり、それを吸収するための土地課税にも様々なものがある。

開発利益としての地価上昇の捉え方

時系列地価上昇：社会資本が整備される前とされた後の比較による上昇分

地域比較地価上昇：社会資本が整備されていない地域とされた地域の比較による上昇分

本研究で設計する開発利益還元システムでは、地域比較地価上昇を開発利益として捉える。

一般に、開発利益とは時系列地価上昇、すなわち社会資本を整備する前と比較した整備後の地価上昇として捉えられることが多い。確かに、社会資本整備が行われた周辺で地価が何倍にも跳ね上がった。

たという事例がたびたび報告されており、その上昇分を開発利益と考えることは極めて自然なことではある。しかしながら、開発利益還元の観点からは、時系列地価上昇は次の2つの理由により開発利益として捉えるには難点があり、地域比較地価上昇の方が望ましい。

理由1 時系列地価上昇よりも地域比較地価上昇の方が計測しやすい

時系列地価上昇は社会資本整備の前後比較による地価上昇であるから、整備前のある1時点における地価を計測して基準とし、整備後のある1時点における地価を計測して上昇分を比較することになる。これは一見簡単なようだが、計測する時点をどのように設定するかによって計測される開発利益は大きく異なってしまう。一般に、社会資本整備の計画が公表された時点でかなりの地価上昇が発生するため、事業の認定時を基準時点としたのではその時点で地価は上がりきってしまっており、その社会資本整備による地価上昇を捉えきれない。基準時点を早めて計画の公表以前に設定すれば、2時点の間隔が開きすぎて、その間のマクロ的な変動要因や他の社会資本整備などにより地価は大きな影響を受ける。多くの要因の総和としての地価変動の中から目的とする社会資本整備による地価上昇を分離することは現在のところ計測技術的に困難である。

理由2 時系列地価上昇よりも地域比較地価上昇の方が便益を正確に反映する

仮に時系列的な地価上昇を正確に計測できたとしても、その額は社会資本整備による便益を正確に反映するとは限らない。正確に反映するのは、社会資本整備の便益が及ぶ範囲が極めて小さく、広い範囲への影響が無視できる場合に限られる。便益が広域的に波及する場合は時系列的な地価上昇は便益を反映しない。受益と負担の公平性だけを考えるのであれば時系列地価上昇を開発利益と捉えて公共に吸収すればよいが、社会資本投資の効率性を確保する観点からは、社会資本整備による便益が反映した地価上昇分を吸収して事業の財源に環流する必要がある。この点で、時系列地価上昇を開発利益と捉えたのでは、開発利益還元の機能を果たすことができない。

開発利益を吸収するための土地課税

譲渡所得税：購入時から売却時までの地価の増価額を課税標準とし、売却時に徴収する。

土地増価税：毎期の地価の増価額を課税標準とし、每期徴収する。

土地保有税：地価そのものを課税標準とし、每期徴収する。

土地収益税：土地の収益または地代を課税標準とし、每期徴収する。

本研究で設計する開発利益還元システムでは、土地保有税を活用して開発利益を吸収する。

上に上げた4つの土地課税のうち、譲渡所得税を除く3つは現在わが国で導入されているものではなく、一般的な課税方法としての土地課税である。

譲渡所得税と土地増価税は、基本的に2時点間の地価の増価を課税標準とするため、時系列地価上昇を捉えていることになるので、本研究で設計する還元システムにおける開発利益吸収方法としては適合しない。また、譲渡所得税はロックイン効果を引き起こすことが問題とされ、土地増価税は未実現の利益に課税するため支払い能力の面で問題があるとされている。

土地保有税と土地収益税はいずれも土地の保有に対してかかる税で、課税標準が地価か、収益または地代かで区別される。どちらも土地の価値そのものに課税することから、地域比較での地価上昇に課税することになり、本研究で設計する還元システムにおける開発利益吸収方法としては望ましい。しかしわが国では借地の割合が少なく、自ら居住するために土地を所有する割合が多いので土地の収益や地代を計測することは難しく、この点で現実的には土地保有税を選択せざるを得ない。

土地保有税は、土地の保有に対してかかる税で、課税標準が地価か、収益または地代かで区別される。どちらも土地の価値そのものに課税することから、地域比較での地価上昇に課税することになり、本研究で設計する還元システムにおける開発利益吸収方法としては望ましい。しかしわが国では借地の割合が少なく、自ら居住するために土地を所有する割合が多いので土地の収益や地代を計測することは難しく、この点で現実的には土地保有税を選択せざるを得ない。

土地保有税は、土地の保有に対してかかる税で、課税標準が地価か、収益または地代かで区別される。どちらも土地の価値そのものに課税することから、地域比較での地価上昇に課税することになり、本研究で設計する還元システムにおける開発利益吸収方法としては望ましい。しかしわが国では借地の割合が少なく、自ら居住するために土地を所有する割合が多いので土地の収益や地代を計測することは難しく、この点で現実的には土地保有税を選択せざるを得ない。

5. 開発利益還元システムの設計

(1) 基本方針

開発利益還元制度を構築する際の基本的な方針は以下のとおりである。

開発利益還元制度の基本方針

開発利益還元の機能を持つ事業制度の活用

社会資本は可能な限り事業の内部で還元が図られる事業制度を活用して整備する。

土地税制を活用した開発利益還元システムの構築

事業制度により還元できない場合のため、土地税制を活用した還元システムを構築する。

土地保有税による開発利益の吸収

開発利益を地域比較での地価上昇として捉え、土地保有税によりその一部を吸収する。

特定財源化による社会資本整備財源への環流

吸収した開発利益は特定財源化し、原因となった社会資本の整備財源として確保する。

一言でいえば、可能な限り事業の内部で開発利益還元を図るが、それができない場合に対処するため、土地税制、中でも土地保有税を活用した還元システムを構築するものである（図1）。

社会資本を整備する場合に、ひとつの事業の中で受益と負担が完結するのであれば、公平性が確保され、また受益に見合った投資が行われるようになり、非常に望ましい。自らの負担によって自らの利益となる施設を整備するという、最も理想的な形であるといえる。個人・組合施行の土地区画整理事業などはこの例である。また公共主体が実施する場合でも受益者または開発者により費用負担がなされていればこれに相当する。この場合、以下の2点に注意する必要がある。

まず、事業の外部に利益または不利益をもたらす場合、それは調整されなければならない。外部に利益をもたらす場合、例えば土地区画整理事業の中で広域的な便益をもたらす幹線道路が整備される場合などは、そのような事業を促進するために補助金を与える。不利益をもたらす場合、例えば大規模商業施設の開発が周辺の交通状況を悪化させる場合などは、そのような開発を抑制するために負担金を徴収するか必要な施設の整備を義務づける。

次に、事業として完結していても、その中に複数の構成員が存在する場合には、その人たちの間での受益と負担の調整が必要なことは言うまでもない。土地区画整理事業のような確立された手法であればあまり問題はないであろうが、まだ完成度が低いとみられる新しい手法を使う場合や、独自の手法で受益と負担を調整して事業を行おうとする場合、不当に利益を得ている者や不利益を被っている者がいないか慎重に検討する必要がある。

以上のように、事業の中で開発利益を還元できる場合以外は、土地税制を活用することになる（図2）。その内容は、開発利益を吸収する部分と、吸収した開発利益を社会資本整備の財源として環流する部分に大きく分られる。その方策については、次節以降で説明することとする。

事業制度と土地税制による開発利益還元

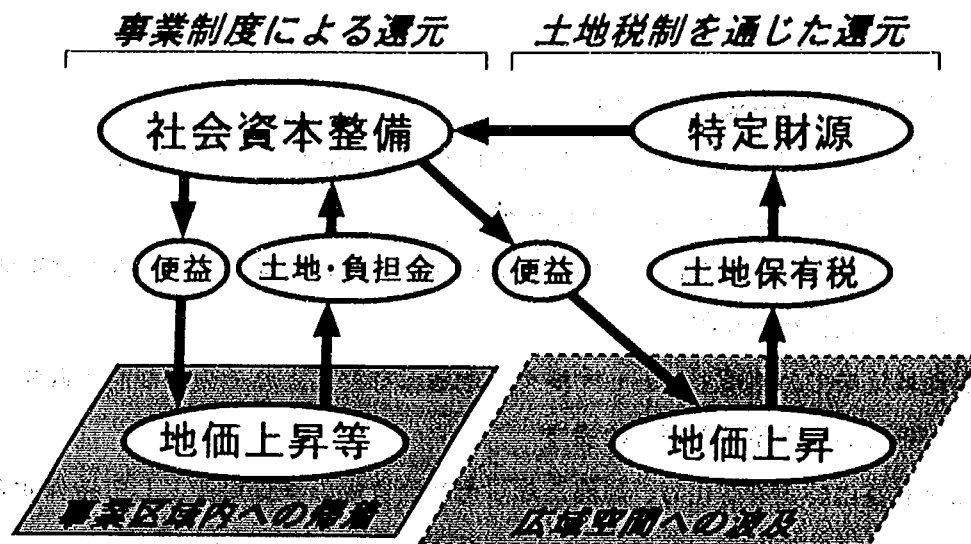


図1 事業制度と土地税制による開発利益還元

(2) 土地税制による開発利益還元の概念

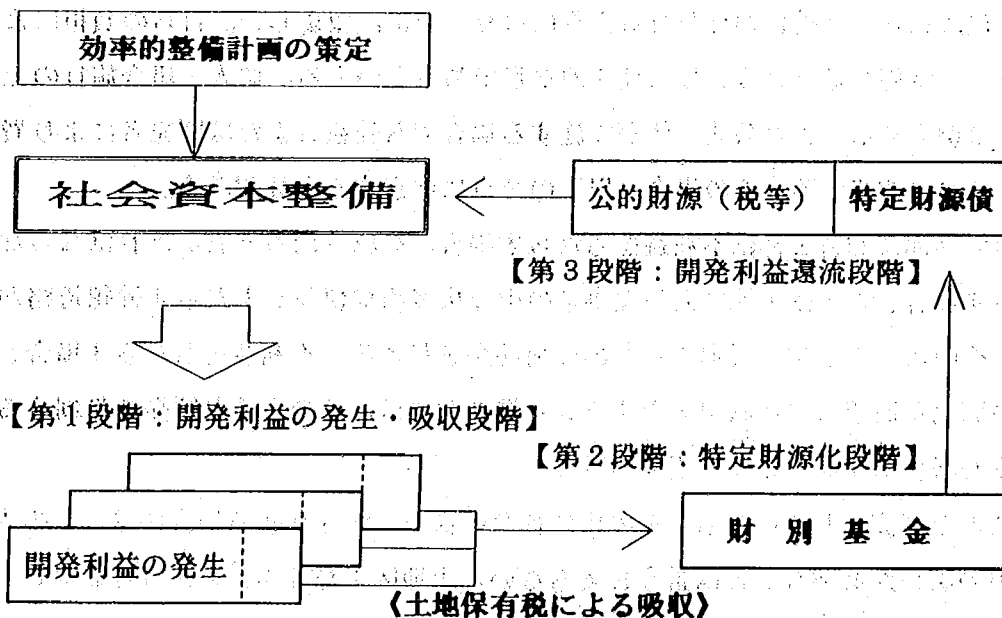


図2 土地税制を活用した開発利益還元の仕組み

(3) 開発利益の吸収

開発利益を吸収するための方策は以下のとおりである。

開発利益の計測と土地保有税の徴収

土地評価システムの確立

土地の市場価格とその形成要因を客観的に計測するための土地評価システムを確立する。

全ての土地の資産価値の計測

土地の取引事例と土地条件から価格形成要因を分析し、全ての土地の価値を計測する。

土地保有税の徴収

土地資産価値を一括して課税標準とし、一定の税率をかけて土地保有税を徴収する。

課税標準からの控除

事業制度により還元された分や土地所有者自身による寄与分は課税標準から控除する。

一般に、ある一定期間内に売買取引が行われる土地は、全体の内ごく一部である。取引される土地の性質は様々であり、しかもそれぞれ個別の事情を持つ。そのため、市場価格を観察することは非常に困難な作業であるが、開発利益の還元を図るためには、公正で科学的な土地評価が必要であり、そのような土地評価システムが確立されなければならない。

土地の市場価格を精度良く評価するためには、取引事例を数多く収集し、売買価格と土地条件すなわち様々な社会資本の整備水準やそれらへの距離を含む土地の特性の関連性を分析する。そして、取引されていない土地も含む全ての土地について、個別の事情を排除した市場価格としての土地資産価値と、その形成要因である様々な社会資本による寄与分を計測する(図3)。このような計測を科学的に行うため、従来からの不動産鑑定方式に加え、ヘドニック・アプローチによる計測手法も取り入れることが考えられる。ヘドニック・アプローチとは、土地が持つ様々な特性によってその価格が決定されるという接近法であり、地価を土地の持つ様々な条件の変数で回帰させた地価関数を構築することによって、データの存在しない地価を補間し、地価の形成要因を求めるものである。近年この手法を利用し、社会資本整備による便益を計測した事例が増えており、さらに実績を積み重ねれば信頼性が増していくものと期待できる。

土地保有税は、社会資本整備に限らず、全ての公共サービスによる便益が土地資産価値に反映していると考え、その受益への対価として土地所有者が負担するものである。したがって、この時点では特定の社会資本整備による受益を理由として課税するのではなく、全ての公共サービスの便益に対応する土地資産価値の総額が課税対象となる。

また、既に事業制度により還元された部分や、土地所有者自身の投資などによる土地資産価値の増加分に課税すると二重課税になるため、課税標準から控除する。

土地資産価値とその形成要因の計測

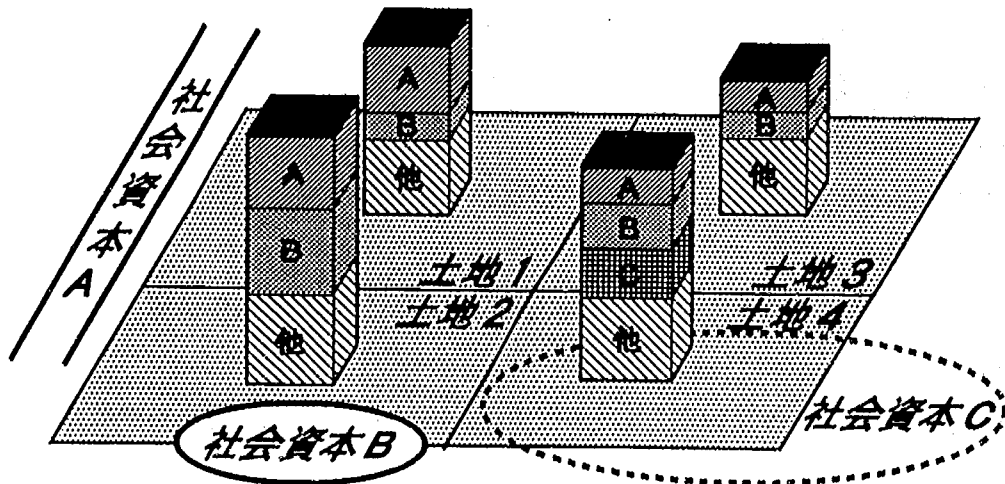


図3 土地資産価値とその形成要因の計測

(4) 吸収した開発利益の特定財源化

吸収した開発利益は、以下の方策により、原因となった社会資本整備の財源として環流する。

基金の設立による特定財源化

社会資本整備のための基金の設立

特定財源化の受け皿として、社会資本整備の財源調達を目的とした基金を設立する。

土地保有税収入からの開発利益の分離

土地保有税収入から土地資産価値の形成要因に応じて社会資本整備の寄与分を分離する。

分離した開発利益の基金への繰り入れ

分離した開発利益は原因となった社会資本整備の財源に環流するため基金に繰り入れる。

特定財源債による社会資本の整備

社会資本整備時の資金需要には土地保有税収入を償還財源とした債券の発行で対応する。

土地保有税収入による特定財源債の償還

原則として社会資本整備のための債権は、対応する土地保有税収入により償還する。

土地保有税により吸収した開発利益は、その原因となった社会資本整備の財源に環流する必要がある。この目的を確実にするため、特定財源化する必要があるが、その受け皿として、社会資本整備の財源調達が目的であることを明確にした基金を設立することを提案する。

税収は、土地評価による土地資産価値形成要因の割合に応じて分離し、還元対象とする社会資本整備による部分を基金に繰り入れる。

開発利益は、社会資本整備後、長期にわたって発生するが、社会資本整備のための資金は事業を行う時点で必要となる。そのため、社会資本整備はそれに対応する土地保有税収入を償還財源とした債

券の発行により実施する。したがって基金に繰り入れられた土地保有税収入は自動的に債券の償還に充てられることになる。

このように、基金は社会資本整備のための資金需要と、整備後の開発利益吸収との時間的ギャップを埋める働きをする。そのため、社会資本整備の計画段階では、どの程度の開発利益が発生するかを予測し、綿密な資金計画を立てることが要求される。しかし、それでも予測通りに開発利益が発生するとは限らないので、予測がはずれた部分の調整を基金の中で行うことになる。ただし、予測があまりにもはずれるようでは開発利益還元の意味がないので、はずれた場合にはその原因を分析し、予測手法が適正であったかどうか検証しながら予測手法を改善していく必要がある。

6. 開発利益還元制度の構築に向けての課題

(1) 制度を機能させるための条件

制度を適切に機能させるためには、以下の条件が必要である。

土地保有税の実効税率の適正化

現行の固定資産税は実効税率が非常に低く、これでは開発利益のごく一部しか吸収できない。固定資産税にあり方について開発利益還元の観点のみから論じることにはできないが、どの程度の税率が適切かについて、開発利益還元以外の観点も含めて検討する必要がある。

開発利益の還元率に応じた財源構成の検討

社会資本によっては便益が地価に帰着しないものもあり、帰着した部分も全て還元されるとは限らない。この場合、一般会計など他の財源から資金を調達する必要がある。そのため、便益の帰着の実態や還元の程度に応じた適切な財源構成について検討する必要がある。

関係主体へのインセンティブの確保

制度が機能するためには、この制度が実施主体に何らかのメリットを与えなければならない。例えば自治体にとってはまちづくりが効率的に進む、事業主体にとっては資金調達が容易になる、などである。

(2) 本システムについて引き続き取り組むべき課題

本研究で設計した開発利益還元システムは開発途上であり、今後、次の課題について引き続き取り組む必要がある。

- ・制度としての具体性・詳細性の充実
- ・既存事業手法や関連制度との整合性の確保
- ・実際の社会資本整備事業への具体的な適用方法の検討
- ・制度の導入による社会経済的効果の評価

(3) 本システムの設計において積み残した重要な課題

開発利益還元制度の実現のためには、次の項目は非常に重要であるにもかかわらず、本システムにおいて盛り込むことができなかった。今後、開発利益還元制度の中に盛り込めるよう、検討を行っていく必要がある。

- ・土地利用規制の変更により発生する開発利益の取扱い
- ・開発不利益・事業損失の取扱い
- ・既存の事業手法の改善や新たな事業手法の提案
- ・総合的な土地政策・土地税制との整合性
- ・開発利益を含めた社会資本整備の財源調達のあり方
- ・社会資本整備や土地利用計画策定への住民参加プロセス

7. まとめ

本研究では、合理的かつ現実的な開発利益還元制度を構築することを目指して、開発利益還元に関する基本的な課題を整理し、制度構築の方向性について整理し、最後に土地保有税により開発利益を吸収し、基金の設立により特定財源化を図る開発利益還元システムの設計を試みた。

合理的かつ現実的な開発利益還元制度の構築は、具体的な制度提案を土台とした建設的な議論によって成し遂げられるであろう。藤田¹⁾の言葉を借りるなら、本研究における制度提案は、「さらに検討を進めるべきであると思われながら、ひとまず先送りにせざるを得なかった問題が、なお多く残されている。しかし少なくとも、今後この分野において進められるであろう多くの研究のたたき台としては、少なからざるものを提供しえたのではないか」と考えている。したがって、開発利益還元問題に関わる多くの方々による、本提案に対する意見、反論、あるいは別の方策の提案と、どのようにして制度を構築していったらよいかという議論の盛り上がりを期待したい。

1) 開発利益社会還元問題研究会『開発利益還元論』(1993), (財)日本住宅総合センター

第2部 各論編

第1章 開発利益還元に関する基礎知識と論点	25
1.1 開発利益の概念整理	25
1.2 開発利益の定義	30
1.3 対象とする開発利益の範囲	31
1.4 開発利益還元の必要性	33
第2章 開発利益還元の現状と課題	36
2.1 わが国における開発利益還元方式	36
2.2 事業制度による開発利益還元方式	36
2.3 受益者負担による開発利益還元方式	41
2.4 土地税制による開発利益還元方式	58
第3章 開発利益還元の経済理論と計測手法	63
3.1 経済理論と計測手法の概要	63
3.2 経済理論的根拠	63
3.3 開発利益の計測手法	65
第4章 開発利益還元システムの設計	76
4.1 開発利益還元システムの全体像	76
4.2 土地税制による開発利益還元システムの設計	78
4.3 社会資本整備によって発生した開発利益の吸収	86
4.4 吸収した開発利益の特定財源化	95
4.5 社会資本整備時における資金調達方法	96

第1章 開発利益還元に関する基礎知識と論点

1. 1 開発利益の概念整理

(1) 確立されていない開発利益の概念

1980年代後半から発生したバブル経済下においては、多大な開発利益を期待したプロジェクトが、公的部門・民間部門を問わず積極的に実施・計画された。しかしながら、バブル経済の崩壊によって、計画段階にあった開発プロジェクトは、計画変更を余儀なくされたり、中には中止にまで追いやられたものもある。こうした現状のもとで、開発担当者などの間において、開発利益はもはやなくなってしまったという声さえささやかれるようになってきている。このような主張は、開発利益を土地取得時の土地価格と開発行為が実施された後の土地価格の差として捉えた結果であるといえよう。そのように開発利益を時系列上において捉えるならば、現在のような土地価格のマクロ的な下落局面においては、地価変動の大きなトレンドの中に時系列上の開発利益は吸収されてしまい、開発利益の存在を疑うような主張へとつながっているのである。

そこで、開発利益還元を考えるにあたって、そもそも開発利益とは何かという概念整理が必要であるが、ここでは開発利益の諸概念の整理を行う。

石田(1990)によると、「今までの受益者負担、開発利益の公共還元の議論に少なからぬ混乱があるのは、議論を進めるにあたって、概念の明確な定義をしていないことによることが少なくなかった。たとえば、戦前の受益者負担金反対運動と都市計画当局との論争も、“受益”を“有形無形”一般的な利便性の向上まで広げようとする都市計画当局と、土地価格に反映するものに限定しようという住民との、受益概念をめぐる意見の対立であった」と指摘している。また、『「開発利益」という言葉は、都市計画・都市経済・都市財政などの都市関係の学問分野では一般的に使われており、都市計画・宅地問題・税制などに関する審議会答申にもしばしば登場する。また、最近の新聞記事にも普通にみられる言葉である。しかし、一般の辞書・百科辞典、例えば「広辞苑」(岩波書店1983年)、「大辞林」(三省堂, 1988年)「世界大百科辞典」(平凡社, 1981年)などには載っていない。「現代用語の基礎知識1989年版」(自由国民社, 1989年)には、新設項目である「土地・不動産用語」に「開発利益の還元」が載っているが、開発利益そのものは「地価の上昇の利益」という意味で使われ、厳密な解説はない」としている。

(2) 主要な論者による開発利益の概念整理

a) 田中啓一氏(1990)による概念整理

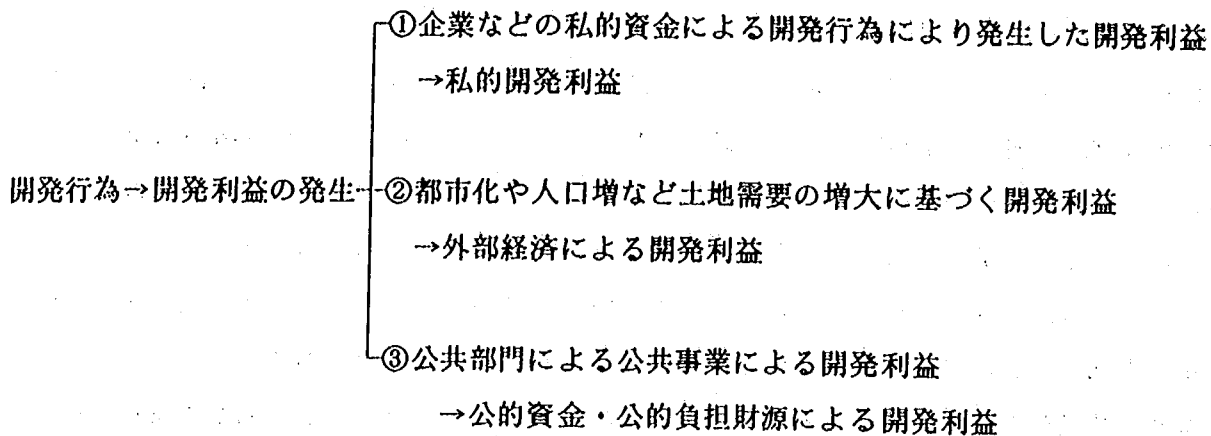
まず、田中(1990)によると、資金的・財源的視点から、

①企業などによる私的資金による開発行為より発生した開発利益(さらにこれを細分化すれば、当該行為による開発利益と、それによってプラス効果として周辺地域に発生した開発利益に区分する必要がある)

②直接的には公共投資などとは関係ないが、都市化や人口増などの開発行為により発生した開発利益、

いわば自然発生的な開発利益（これを「外部経済による開発利益」と規定してみる）

③中央政府や地方自治体などの公共部門における公共事業による開発利益（公的資金・公的負担財源）



b) 石田頼房氏(1990)による概念整理

石田(1990)によると、「“開発利益”“受益”“受益者負担”という用語をめぐるでは、十分な定義がない」と指摘し、同論文においては、次のように整理している。

「“開発利益”という場合の“開発”とはなにか、開発利益・開発利益の還元を論ずる場合に開発の主体は公共に限定されるのか、“利益”とはどのような利益をいうか」

視点1：どのような主体による開発行為により発生した開発利益か

視点2：開発利益の利益とは「受益概念・帰属形態」

開発利益の定義

「“開発利益”を都市計画・都市整備開発（公私を問わない）にともなう土地価格上昇による利益と限定しよう」

定義：土地価格の上昇

ここで、開発利益を地価上昇と定義しているものの、さらに、つぎのように分類している。

開発利益の分類

①都市の全体的発展・都市活動の活発化にともなう「一般的開発利益」

その土地の周辺においてなんら公共事業が行われたのではなく、一般的な都市の発展をもたらしている、あるいはそれにともなって起こる全般的な公共投資・都市全体の土地利用の変化などおこる地価上昇。

②特定の公共事業にともない、周辺地に発生する「周辺開発利益」

学校、保育所、病院、診療所、商店などの地域施設、および区画道路などの整備により、

限定された範囲内において発生する開発利益（地価の上昇）

③開発事業の実施により、その地区内で発生する「地区内開発利益」

開発地区内で行われる開発投資による地区内の土地の開発以前の素地価格との比較にみる土地価格の上昇。

c) 土井健司氏(1990)による概念整理

続いて土井(1990)によると、開発利益の定義と範囲を明確にするために、次のような概念整理を行っている。

- ① 帰属主体：誰に帰属する便益か
- ② 帰属形態：どのような形態で帰属する便益か
- ③ 発生原因：誰のどのような行為によってもたらされる便益か
- ④ 発生・帰着範囲：開発利益の発生及び帰着の範囲
- ⑤ 発生時期：どの時点に発生する便益か

①②について《帰属主体・帰属形態といった観点》から、

- 1. 土地・不動産への所有者への資産価値の上昇
- 2. 土地・不動産への所有者への収益性の上昇
(具体的には、地代・家賃収入などの上昇)
- 3. 土地・不動産の使用者である企業、世帯への収益及び余剰の上昇

と整理している。

③について《発生原因といった観点》から

- 1. 個別の土地所有者またはデベロッパー等の開発行為による増加
- 2. 社会資本整備等の公共の開発行為による増加
 - a. 利便性の向上による直接的増加
 - b. 集積の利益などの外部経済による間接的増加
- 3. 都市計画の決定変更などの公共の計画行為による増加
- 4. 投機的要因による増加
- 5. 地域(圏)の一般的経済成長などによる増加

と整理し、資金または財源から整理すると、

- 1. 企業等の私的資金の投下により発生した増価
- 2. 公的資金の投下により発生した増価
- 3. 都市化や経済成長を生む開発行為の蓄積により発生した増価

と分類されられている。

④について《発生および帰着といった視点》から、

- 1. 当該開発地に生じる増価

2. 開発地周辺に波及する増価
3. 都市全体におよぶ便益
4. 都市圏外にスピルオーバーする便益

と整理している。

⑥について《発生時期といった視点》から、

1. 開発前から生じる予定増価
2. 開発後に生じる増価

と整理している。

(3) 開発利益の概念整理のための尺度

田中氏(1990), 石田氏(1990), 土井氏(1990)の概念整理から、還元の対象とすべき開発利益の特定化にあたり、次の4つの視点が必要とされるものとする。

①どのような主体によるどのような行為により発生する開発利益か

: 発生原因

②どのような形態で発生し、どのような主体に対して帰着した開発利益か

: 帰着形態・帰着主体

③どのような空間的範囲において発生した開発利益か

: 発生空間

④どの時点において発生した開発利益か

: 発生時期

①について

田中(1990)土井(1990)にもとづき発生原因から開発利益を分類すると、

- イ. 個別の土地所有者や民間開発事業者等の民間企業の私的資金の投下により発生した開発利益
- ロ. 中央政府、地方自治体等の公共部門による開発行為により発生した開発利益
- ハ. 公的部門による都市計画の変更、土地利用計画等の公的規制の緩和等、および開発許可等の計画行為により発生した開発利益(計画利益)
- ニ. 都市化や人口増価等、地域経済圏の一般的な成長により発生した開発利益

の4つに分類できるものとする。

②について

開発利益の特定化においては、他の指標として、収益の増価・効用水準の増価等が用いられるもの

の、石田(1990)において指摘されているように、戦前の受益者負担反対の住民運動において争点となっているが如く、明確な形態において具現化していないものに対して負担を求めることは、実行可能性(住民のコンセンサスを得る)といった点から困難であるとする。

また、計測論的な視点から、肥田野(1992)においては、「便益計測の手法は社会資本の種別によって異なっているが、データに注目すると大別すれば、意識・行動・市場(資産市場、労働市場)の3つに分けられる。……地価データそのものにはいくつか問題があるものの、その利用に際して、注意をすれば十分活用し得るものであり、データの客観性、詳細性、豊富性、継続性では労働市場を含めて他の追随を許さないものであり、また、便益の帰属先を明確にし得ることからも有効であるといえよう」と指摘されている。

さらに、土地価格を課税標準とした租税制度が、固定資産税をはじめとし、地価税、都市計画税等、存在しているため、政策的な意味も極めて高いことが同時に指摘されている。

③について

社会資本の種別によって、その便益の地理的な意味での波及空間が異なることは、容易に理解できることであり、どのような開発により発生する開発利益の還元を対象にするのかにより、構築すべき還元制度が異なってくる。ここにおいて、便益の波及空間を大きく3つに分類する。

広域波及型開発

高速道路等の開発がこれに相当し、その開発にともない発生する効果が複数の自治体に跨るようなケースである。このような開発にともない発生する効果が広域にわたるものについては、薄く広くまんべんなく還元することが望まれる。このような背景には、受益の波及範囲、及び帰属主体の特定化が困難であることが指摘されよう。

域内型開発

広域波及型開発と局地型開発の中間に位置するため、適切な定義を与えることは難しいものの、あえて与えるとすれば、ある程度受益の地理的範囲・主体の特定化が可能であるものの、一定の受益範囲及び主体内においては強い意味での公共性を有しているために、料金設定等は困難となるケースが当てはまるであろう。

具体的には、幹線道路、都市公園などがこれにあたり、一自治体内において特定の地域に対して開発にともなう効果が波及するものである。

局地型開発

土地区画整理事業等がこれに相当し、その開発にともない発生する効果が特定の開発地域内を中心として局所的に発生するものである。このような開発においては、開発利益の地域的な特定化及び、受益主体の特定化が可能であるため、受益に応じた負担を積極的に求めることが可能となる。

④について

開発利益を時系列的に捉えた場合、土地価格の上昇は、大きく次の3つの段階に分類される。

第1段階 開発計画策定段階

開発計画が策定されると、将来の開発利益を期待して土地価格の上昇がみられる。そのような開発

計画が公表された段階において発生する土地価格の上昇は、アナウンスメント効果と呼ばれるが、未だ社会資本そのものは存在していない段階である。

第2段階 社会資本整備段階

社会資本整備が終了した段階においては、住環境の向上、利便性の向上などにより、土地価格の上昇がみられる。この段階においては、社会資本整備自体が存在し、そのものから直接的に発生する直接的利益に基づくものであるといえる。

第3段階 開発地域熟成段階

社会資本整備が実施されると、土地利用の変更、開発規制の変更などを通じて土地価格の上昇がみられる。これは、開発地域自体が熟成することにもともない発生する土地価格の上昇である。

1. 2 開発利益の定義

(1) 開発利益の諸定義

種々の文献または、石田(1990)の指摘に基づき各種辞書等にみられる開発利益の諸概念を整理したものが、資料編の表Ⅰ、表Ⅱである。同表から見受けられるように、開発利益に関する定義は、それぞれの目的から、またはとるべき視点の相違から、異なった定義がなされている。

まず経済学的な解釈としては、「技術的外部性」に着目した定義がなされており、さらに計測論的な視点から、現象面に着目したものとして「土地・住宅価格等の資産価値の上昇」と定義されている。また、石田(1990)2)において紹介されるように、戦前の都市計画当局における解釈のように「有形無形の利便性の向上」まで広義に捉えるような、「開発行為によって生じたすべての便益」とする定義もある。

開発利益の定義は、大きく(イ)開発行為によって生じるすべての便益、(ロ)“技術的外部経済効果”とする定義、さらには、それらの中でも市場の中に具現化された、(ハ)土地・住宅価格の上昇とする定義、の3つに大別される。3)

さらに、開発利益を最も狭義に解した、土地・住宅価格に帰着したものとして捉えた場合においても、大きく、時系列的な資産価値の変動と、地域横断面(クロスセクショナル)にみた資産価値の格差としての2つの捉え方が存在する。たとえば、A、Bといった2つの地域が存在する場合、道路・鉄道等の都市インフラの整備が実施された地域Aと実施されない地域Bと比較すると、地域Aのほうが利便性や環境水準が高いために、Aの資産価値は、Bの資産価値よりも高いこととなる。その都市インフラの整備水準の差による資産格差が、クロスセクショナルにみた開発利益となる。4)そのようにして、開発利益をクロスセクショナルに捉えた場合においては、現在のような土地価格のマクロ的な下落局面においても、住民にとって必要とされる都市インフラストラクチャの整備が実施されたならば、当然、開発利益は発生していることとなる。前述のように、開発利益を時系列上において捉え、現在の地価の下落局面においては、開発利益は消滅してしまったという論拠は、開発利益をキャピタルゲインとして捉えた結果であり、そのことから開発利益とキャピタルゲインを同義として扱うことには問題があることが理解される。

(2) 開発利益の定義における論点

数多く定義が存在するのはいくつかの論点から対象範囲が異なるためであるが、ここではいくつかの尺度から開発利益の定義を試みることにする。ただしここで言う定義とは一般的な定義ではなく、本研究における開発利益の考え方あるいは本研究で対象とする開発利益の範囲を意味する。主な論点としては、前述の概念整理の尺度に対応させれば、

論点その1：誰のどのような行為によってもたらされたものか

公共事業（投資）によるものか、土地利用規制のような計画行為によるものも含むのか、都市化や人口増といった社会経済的条件によるものも含むのか、民間企業が行う開発行為によるものも含むのか、という発生原因に関する論点。

論点その2：誰にどのような形態で帰着したものか

発生した便益全てを指すのか、土地に帰着したものを指すのか、地価上昇として具体化したものを指すのか、という帰着形態に関する論点。

といったものがある。開発利益とは何かについて一般的に論ずる場合には最広義に解釈して内容を分類・類型化して議論する必要があるが、開発利益還元について検討する場合は、想定する還元制度に応じて対象とする開発利益をなるべく限定して定義しておく方が議論を進める上で便利である。そこでこれ以降、開発利益還元のあり方を検討するため開発利益の範囲を明らかにするという観点から定義を試みることにする。

1. 3 対象とする開発利益の範囲

以上みてきたように、開発利益の概念あるいは定義は、着目する論点によって様々である。ここでは、本研究において対象とする開発利益の範囲を明確にする。

(1) 帰着形態からみた開発利益の範囲

帰着形態については、地価上昇による土地所有者の利益に限定することが適当と考える。理由は、便益の地価への帰着程度や、地価を表すいくつかの指標のうちどの指標を用いるのが適当かといった問題はあるものの、収益の増加や効用水準の上昇といった形で便益を計測するのに比べれば、地価の計測ははるかに容易であり、開発利益の徴収という実務面からも現実的と考えられるためである。ただし土地所有者が売却等により地価上昇利益を実現していない場合や、土地区画整理事業における減歩のように事業制度の中で受益と負担の調整を図る場合について十分調整しておく必要がある。

(2) 発生原因からみた開発利益の範囲

発生原因については、まずは分類を行い、社会還元という観点から対象とするものを選択する必要がある。開発利益を発生させる経済主体の行為を、行為の主体あるいは性質の違いから分類すると、

①企業などによる私的資金による開発行為により発生した開発利益

②中央政府や地方自治体など公共部門による公共事業等により発生した開発利益

③公共部門による土地利用規制や開発許可等の計画行為により発生した開発利益

④都市化や人口増加等により自然発生的にもたらされた開発利益

に区別することができる。

本調査が街路整備を対象としていることから、②を対象とすることは当然であるが、その他の開発利益についてはどうであろうか。以下、やや詳しく検討してみる。

③については、計画行為による開発容量や収益性の変動は、街路整備等に付随して行われるため一体不可分であること、またそれは街路をはじめとする都市基盤の整備水準による潜在的利用価値が顕在化したものに過ぎないことなどにより、当然検討対象とすべきものである。

①については、ある土地の地価上昇から特定の社会資本の影響を分離することは技術的な困難性を伴い、また現実的な社会還元を考える場合の制度的な整合性という問題も生ずることから、社会資本の種類や整備主体を限定することは適切でなく、したがって外部経済効果によって周辺の土地の利用価値を高めるような行為については民間主体による行為も開発利益還元の対象に含めるべきである。ただし、公共部門による開発と民間部門による開発における開発利益還元手法はその仕組みが大きく異なってくることが予想されるため、当面は公共部門による開発利益を検討対象とし、制度の拡張という形で民間開発への適用を考えることとする。

④については、開発利益還元の目的によって対象とすべきか否か異なってくる。本調査では社会資本整備をはじめ土地の利用価値を増すような何らかの行為を検討対象とするため、そのような行為に対応しない自然発生的な原因による地価上昇は基本的には検討対象としない。ただし、地価上昇から特定の社会資本の影響を分離することが困難であるのと同様に、自然発生的な影響についても分離することに技術的な困難性が伴い、開発利益の計測に関する技術的な可能性に依存してくる。

(3) 本研究で対象とする開発利益の範囲

開発事業にともない発生する“地域横断的な土地価格の上昇＝(イコール)開発利益”ということではない。開発事業による土地価格の上昇を原因別に分類してみると、道路・鉄道等の交通系基盤整備、下水道等の生活関連の基盤整備に伴い発生する利益、容積率・形態制限等の公法上の規制の変更に伴い発生する利益、をはじめとして、デベロッパー・土地所有者などの民間部門が自己投資することによって生じる利益、に分類される。

これらは、主体別にみるならば、大きく公的部門と民間部門の両者の開発努力によって生じたものである。開発利益還元といった点から、開発利益を捉える場合においては、民間部門の努力によって形成された良好な都市空間の創造、土地の有効利用の結果として生じた利益は、当然、還元の対象とすべきではないと考える。また、基盤整備に伴う土地価格の上昇と公法上の規制の緩和によって生じた土地価格の上昇(しばしば計画利益と呼ばれるが)については、分離して考えるべきであろう。この考え方によれば、開発利益を「クロスセクショナルにみた土地価格あるいは、地代の価格差」と解釈することが妥当である。ただし、開発利益の定義としては、「開発行為等により地区内または周辺地域にもたらされる地価上昇による利益」とするのが適切であろう。

1. 4 開発利益還元の必要性

開発利益還元制度を検討するにあたって、制度構築の目的を明確にしておく必要がある。ここではこれまでの必要性についての議論を整理し、本研究における制度構築の目的を明らかにする。

(1) 社会的に合意されている開発利益還元の必要性

開発利益還元の必要性の論拠については様々な論点から主張されているが、一般論として開発利益が社会に還元されるべきであるとの認識は共通のものとなっている。例えば1987年10月の「緊急土地対策要綱」の開議決定、新行革審土地対策検討委員会の答申、1988年6月の「総合土地対策要綱」の開議決定、さらには1988年12月の国土庁による「土地基本法に関する懇談会」の答申など、一連の土地に係わる施策の議論の過程において、また様々な論者によって書籍・論文等において、社会資本整備等による開発利益の吸収・還元、受益者負担の必要性が主張されている。

土地基本法に盛り込まれた開発利益還元の必要性

第2条（土地についての公共の福祉優先）

土地は、現在および将来における国民のための限られた貴重な資源であること、国民の諸その利用が他の土地の利用と密接な関係を有するものであること、その価値が主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件により変動するものである等公共の利害に関係する特性を有していることにかんがみ、土地については、公共の福祉を優先させるものとする。

第5条（価値の増加に伴う利益に応じた適切な負担）

土地の価値がその所在する地域における主として人口及び産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備状況その他の社会的経済的条件の変化により増加する場合には、その土地に関する権利を有する者に対し、その価値の増加に伴う利益に応じて適切な負担が求められるものとする。（ 部分は第2条より補足）

第14条（社会資本の整備に関連する利益に応じた適切な負担）

国及び地方公共団体は、社会資本の整備に関連して土地に関する権利を有する者が著しく利益を受けることとなる場合において、地域の特性等を勘案して適切であると認めるときは、その利益に応じてその社会資本の整備についての適切な負担を課するための必要な措置を講ずるものとする。

第15条（税制上の措置）

国及び地方公共団体は、土地についての基本理念にのっとり、土地に関する施策を踏まえ、税負担の公平の確保を図りつつ、土地に関し、適正な税制上の措置を講ずるものとする。

(2) 開発利益還元の必要性についての様々な論拠

開発利益還元の必要性に関する様々な論拠を、次に示す5つに分類して整理する。

論拠その1：受益と負担の公平性の確保

ここでいう公平性とは、社会資本整備に伴う受益と負担の不一致による不公平である。社会資本整備が一般財源やガソリン税等の特定財源により行われる場合、地価上昇利益を享受する範囲・主体と、その財源を税として負担する空間・主体は著しく異なる。長期的にみれば受益と負担は一致するという説もあるが、社会資本整備が行われる時間的スケールの長さ、空間的な偏りを考えると、受益と負担の乖離は常に生じており、実際には不公平感は非常に大きなものとなる。

論拠その2：不労所得の社会への還元

地価の上昇が土地所有者の努力の結果もたらされたものではなく、公共事業等の外部要因により発生したものであるから、それは不労所得であり、社会に還元すべきであるという主張である。受益の原因やそれへの資金還流という役割を捨象している点で開発利益還元の中心的な目的とはなりにくいが、不労所得というきわめて分かりやすい概念は感情的にも受け入れられやすく、実際の制度構築にあたってはこのような論理とうまく整合させて社会的合意を得ていくことが有効である。

論拠その3：社会資本の最適供給の達成

社会資本整備による便益が限られた地域にもたらされる場合、地価上昇の総額が総便益に概ね一致するため、地価上昇と整備財源、つまり便益と費用が一致するまで社会資本整備を行えば最適な社会資本整備水準になる。よって、地価上昇分を徴収して社会資本整備の財源に充てることにより、自動的に社会資本の最適供給が達成される。この主張は単純化された理論上での話であり、現実の制度の中でこの最適供給メカニズムを達成することは他の条件や様々な制約により困難であるが、このような機能を取り入れることにより、資金調達が適正に行われるようになることが期待できる。

論拠その4：社会資本整備の財源の確保

わが国の社会資本および住宅ストックの整備水準は、他の先進諸国との比較においてまだまだ不足しているのが現状であり、長期的には経済の低成長下での高齢化の進展等、社会資本整備を取りまく財政環境は非常に厳しい。このような状況下で、質の高い社会資本整備を実現していくための安定的な財源を確保する方策として開発利益の還元を行うべきであるという主張である。

論拠その5：投機による地価高騰の防止

社会資本の整備によりその便益の及ぶ範囲において必然的に地価上昇が生じるが、このような地価上昇を見越した投機的な土地取引が発生すると、正常な地価上昇を超える地価高騰が起これ、公共事業用地の取得費用の増加を招く。そのため、開発利益の徴収により投機的資産としての土地の有利性を減少させ、適正な地価水準と円滑な用地取得を実現すべきであるという主張である。

(3) 本研究における開発利益還元の必要性の論拠

開発利益還元の必要性の論拠は様々であるが、何も特定の論拠のみによって主張される必要はなく、様々な観点から必要性が主張され、それらの実現を目的として制度構築が行われるべきである。ただし、本研究における開発利益還元の必要性の論拠を明確化しておくことは必要であろう。

本研究では、論拠その1の受益と負担の公平性の確保、および論拠その3の社会資本の最適供給の達成の2つを、最も本質的で不可欠な必要性の論拠と考える。その他の論拠については、論拠その2は論拠その1から派生するものであり、論拠その4は論拠その3から派生するものである。論拠その5の投機による地価高騰の防止は、開発利益の還元による間接的・副次的な効果であり、中心的な論拠にはなりにくい。

第2章 開発利益還元の現状と課題

2. 1 わが国における開発利益還元方式

わが国における開発利益還元方式は、大きく(a)事業制度による方式と、(b)租税制度による方式の2つに大別される。4)

事業制度による開発利益還元方式とは、土地区画整理事業、市街地再開発事業、宅地開発指導要綱にもとづく開発負担金等が代表なものであり、土地(公開空地)などで実物負担をするものと、開発者負担金といったかたちで金銭負担するものに分類される。いずれも各事業毎に、事業費用と事業によって享受する利益との関係に着目し、受益者が負担をするかたちで事業が成立している。

また、わが国において戦前より事業財源の確保のために積極的に活用されてきた各種法に基づく受益者負担による開発利益還元方式が存在する。これらは、事業の実施に併せて実施されることから、事業制度による開発利益還元方式に分類される。なお、ガソリン税等の充当による道路特定財源制度は、道路を利用することによって利益を得る者が道路の整備費用を負担することから受益者負担と呼ばれるが、特定の事業に併せて実施する性格のものではないので、次に述べる租税制度による開発利益還元方式に分類される。

租税制度による開発利益還元方式は、都市計画税や宅地開発税のように開発利益還元的な目的を持つ税もあれば、譲渡所得課税や、固定資産税に代表される土地保有関連税のように、本来開発利益還元を目的としないものの、結果として開発利益を公共に吸収しているものも存在する。

以下、事業制度による開発利益還元方式、受益者負担による開発利益還元方式、租税制度による開発利益還元方式のそれぞれの制度の運用の実態を整理する。

2. 2 事業制度による開発利益還元方式

(1) 事業制度による開発利益還元の概要

わが国における事業制度による開発利益還元方式は、負担形態に着目すると土地等で負担する実物負担型と金銭で負担する金銭負担型に分類される。さらに、実物負担型においても、区画整理のように区画街路等の整理に伴う利益の対価として減歩といった手段によって負担を行うものと、公開空地またはまちの公共空間に対して貢献するような施設を提供することによって、容積率の割増等のインセンティブを獲得するインセンティブ誘導方式に分類される。一方、金銭負担型方式においても、宅地開発等の開発行為の許可を獲得する対価として、関連公共施設に対して開発者が金銭負担をする開発者負担金方式と公共施設の整備との受益関係に着目して受益者が負担する各種法に基づく受益者負担金方式に分類される。以上のような視点から整理することによって、わが国における事業制度による開発利益還元方式は、次のように整理される。

I. 実物負担型

1) 減歩方式

① 土地区画整理事業

2) インセンティブ誘導方式

② 総合設計

③ 特定街区

④ 再開発地区計画

II. 金銭負担型

1) 開発者負担金方式

⑤ 宅地開発指導要項に基づく開発者負担金方式

2) 受益者(原因者)負担金方式

⑥ 各種法に基づく受益者負担金

それでは、開発利益還元といった視点から、これらの個々の制度の運用の実態を整理する（各種法に基づく受益者負担金制度については、別稿に譲るものとする）。運用の実態を明確にするにあたり、次のような評価軸を設定する。

1) 事業主体・還収主体・負担者

どのような事業主体による開発行為によって、開発利益が発生し、どのような主体によって還収（ここでは、開発利益還元とは、開発利益の帰着先から、開発利益の発生原因となった主体に対して、最終的にその貢献分に応じて、割り戻される一連の循環を意味しており、還収とは、開発利益の帰着先から、何らかの手段を通じて開発利益を取り戻すことを意味しており、その主体は、必ずしも開発利益の発生原因となった主体ではないものと定義する）され、その負担者は誰になるのか。つまり、開発利益を発生させる原因となる主体と開発利益を還収している主体、およびその負担者を明確にする。開発利益還元システムの設計においては、開発利益を発生させる都市空間の創造に対して貢献したものに、開発利益を還元されることが求められるのである。

2) 制度の目的

対象とされる制度が本来どのような目的を持ったものであるのか。つまり、ここで整理される制度は、開発利益還元を直接的にねらった制度ではなく、事業制度の運用上、結果として開発利益を還元しているといった制度が大半である。そういう意味からいって、それぞれの制度の本来の主目的の整理を行う。

3) 根拠法

どのような法的根拠に基づき運用される制度であるのか。つまり、それぞれの事業制度がどのようなレベルのどのような法律によって担保されているかの整理を行う。

ニ) 開発利益の捉え方

評価対象制度が、開発利益をどのように捉えているのか。前述のように開発利益をめぐる諸概念は多様であり、各制度毎においても、その捉え方は異なっている。ゆえに、それぞれの制度の開発利益の捉え方を整理する。しかしながら、これらの制度が、開発利益還元を直接ねらった制度でないために、これらの制度において、負担を求める根拠となっている基準、負担配分上の根拠を中心として整理する。

ホ) 計測手法

対象とされる制度において、どのような手法に基づいて開発利益を計測（概算）しているのか。つまり、各事業制度における負担の絶対額の算定方法および配分基準を整理する。

ハ) 開発利益の運用

開発利益を還元後において、どのようにそれを運用しているのか。つまり、開発利益還元とは、当該部門に還収してきた開発利益を開発利益の発生主体に対して、還付することを意味するものである。その評価軸は、同時に、地区外施設への対応可能性、使途の明確性、財務的な意味での社会資本整備の安定性を評価する。

ト) 供給可能施設

対象とされる制度において、開発地区内・地区外において、どのような都市基盤インフラが供給可能であるのか。つまり、どのような都市インフラから発生する開発利益を還元することが可能なのかの整理を行う。

(2) 各事業制度による開発利益還元方法の整理

以上の尺度に基づき、各事業制度による開発利益還元方式を整理したもの資料編の表Ⅲである。それでは、個々個別の事業制度における開発利益還元方式の運用上の実態および評価をとりまとめる。

a. 土地区画整理事業

土地区画整理事業は、道路・公園・水路等の都市インフラの整備を行うとともに、従前の不整形な画地を組み替えて、より環境水準の高い良質の宅地供給を行うことを目的とした制度である。また、そのような環境改善の対価として、施行区域内の土地所有者は、減歩といったかたちでその負担を行うために、開発利益還元の伝統的な手段として位置づけられてきた。減歩には、道路・公園用地等公共施設の整備改善のためにその用地を権利者が提供する公共減歩と、宅地の一部を売却することによって事業費の一部を負担する保留地減歩がある。どちらも事業に伴い単位面積当りの地価が上昇することを前提とするが、前者については地区内総宅地の地価が減少する場合には、減価補償金が支払われる。

またどちらも、公共施設整備に補助金を利用することができる。さらに、土地権利者（所有者、借地権者）は土地資産価値の変化分を相対的に清算金により調整することになっている。このよう公対民および民対民で開発利益に直接影響する再配分等の調整メカニズムが備えられている。しかしながら、実際にはその総負担額（減歩）の決定においては、事業費から逆算し計算される場合がほとんど

であり、現実的には、事業費の合理的な負担配分方式といった性格が強い。

また、単独の区画整理事業によって供給可能な都市インフラストラクチャは、区画街路、公園・緑地、等の便益の波及空間が比較的地域に限定されるものであり、また、駅舎など鉄道関係用地は、基本的には、供給できないものとされている。つまり、上位計画が存在し、連担する区画整理事業によっては、幹線道路の供給は可能となるものの、単発の区画整理事業においては、広域的な都市インフラを供給することは、基本的に困難である。

b. 宅地開発指導要綱に基づく開発者負担金

宅地開発指導要綱に基づく開発負担金は、デベロッパーによる乱開発を抑制し、都市にとって必要とされる関連公共施設または自然環境と調和のとれた良好な都市空間を創造するために、関連公共施設整備の費用の全部または一部を、デベロッパーに課することを基本理念としている。しかしながら、同制度は、昭和40年代における都市化の進展に伴い、衛星都市への人口の集中を抑制するための開発速度の調整手段として用いられた制度であり、そもそもの発想は、必ずしも受益概念に基づく開発利益還元制度ではないといえる。

また、(財)日本住宅総合センター(1989)の「宅地開発指導要綱に関する調査報告」によると、平成元年4月1日現在における指導要綱の制定市町村は、1294市町村であり、全国の市町村の39.6%に相当する。しかしながら、このうち公共公益施設全般に充当している市町村は254市町村しかなく、関連公共公益施設に充当しているものは、わずかに184市町村である。それ以外の市町村では一般財源に繰り入れられており、先の定義に従うならば、開発利益の還収は実施されているとしても、還元はなされていないこととなる。供給可能な公共施設は、自治体とデベロッパーとの協議によって決定されるため、地区内外問わず基本的には、合意可能なものは全て供給可能ということとなる。

このような宅地開発指導要綱の問題点としては、行政指導に基づき開発許可制度・建築確認制度とリンクされるかたちで運用されていることにある。また、デベロッパーサイドからは、このような負担が行きすぎている、またはこのような負担の存在が廉価な宅地分譲の供給を阻害している、といった批判もなされている。

c. 総合設計制度

総合設計制度は、容積率の割増(緩和)、斜線制限の緩和といったインセンティブの対価として、公開空地を抛出し、良好な空間形成に寄与させることを目的とした制度である。総合設計制度は、建築基準法を根拠法とし、建築物と良好な都市空間の調和・創造を目的とした制度であり、ミクロな空間、個別の建築物といった視点から、受益と負担が密接にリンクしている制度である。

そのため、地区外施設への対応は、困難であることが指摘される。さらには、容積率の割増(緩和)、用途規制の緩和によって生じた土地価格の上昇は、しばしば計画利益として定義されるが⁶⁾、土地所有者は、元来「建築の自由」を有しており、例外的にそれらの権利が制約されていたものを回復したと考えるならば、そのように発生した利益を還元の対象とするのかといった問題も提起される。

また、受益と負担が密接にリンクしているものの、それらの量的関係は必ずしも明確ではなく、自

治体側の政策目標と開発者側の営利目標との間での、交渉を通じた取引としての性格が強い。

d. 特定街区制度

特定街区制度は、基本的な理念は、総合設計制度と類似しているものの、その適用される範囲がより広域的な範囲を対象としている点、それゆえに、その根拠法が都市計画法に依存する点において異なる。特定街区制度においては、たとえば、横浜市（平成5年段階）のように、有効公開空地のほか、歴史的資産の保全・修復、ホール・ギャラリー・博物館・記念館といった文化施設、消防・水利施設、駐車・駐輪施設、町並みの形成、水・緑を生かした都市空間の創出など、非常に広義に解することも可能である。しかしながら、同制度においても、地区外施設への対応は困難といったことが指摘される。

（３）事業制度による開発利益還元の限界

以上、開発利益還元といった視点から、現行の事業制度を整理、以下の問題点が指摘できる。

①開発事業区域外へ溢出した開発利益の還元が困難

各事業制度は、開発事業区域内において発生した開発利益を還元していることは、理解されるところであるが、事業区域外に対して広く薄く溢出した開発利益を還元する手段とはなり得ていない。また、事業区域外において、必要とされる都市インフラの供給は、事業の採算性、確立された制度の基本的なフレームワークにおいて、そもそも考慮されていない、といった理由から困難である。

②供給不可能な施設の存在

土地区画整理事業、総合設計制度、特定街区制度、宅地開発指導要綱に基づく開発者負担金は、そもそも開発区域内において集中的に発生する（便益の波及空間の小さい）都市インフラの供給を対象としており、上位計画が存在しない場合においては、単独の事業制度では高速道路、鉄道などの広域的な社会資本を整備する手段とはなり得ていない。つまり、同事業制度において供給不可能な社会資本が存在することとなる。

（４）近年の新しい都市開発手法による開発利益還元

事業制度による開発利益還元方式は、それぞれの制度において種々の問題点が存在することが指摘された。しかしながら、近年においては、開発利益還元を事業制度の中に内部化させるような新しい試みが、自治体レベルでなされている。

具体には、開発インター方式、請願駅方式（たとえば、静岡県掛川市新幹線新駅）、東京臨海副都心・広島西部丘陵都市開発（西風新都）において行われた仮想区画整理（大街区区画整理）方式などが注目される事例である。なお、この手法においても開発利益が地域横断的な地価上昇として捉えられていることに注目すべきである。しかしながら、この方式が他の地区に適用できるかについて、多くの疑問を残すところである。開発のタイミングや住民の理解、それを獲得するための最適な都市規模、または、開発計画の策定および遂行に伴う行政担当者はじめ、民間デベロッパー、地域住民、都市プランナー等の莫大なエネルギーの必要性、等々の条件が一義的に調和して、初めて可能となった事業

がほとんどであるといえよう。また、これらの全ての事業が順調に進んでいるわけではなく、計画の変更が余儀なくされた事業も存在している。すなわち”特殊解”的な要素が多く事前確定的な制度とするには、多くの困難が伴うと考える。8)

2. 3 受益者負担による開発利益還元方式

(1) 受益者負担金による開発利益還元の現状

わが国においては、開発利益還元をねらい、戦前から活用されてきた制度として、受益者負担金が指摘される。しかしながら、現行受益者負担金制度は、都市計画法第75条に基づく下水道受益者負担金、企業合理化促進法第8条に基づく受益者負担金を除いては、ほとんど利用されていない。戦後、下水道受益者負担金においては、下水道財政研究会の5次にわたる提言に影響を受けながら、国庫補助制度・起債制限の緩和といった地方財政制度とリンクされるかたちで急速に普及していった。下水道受益者負担金の実態としては、平成3年度の段階で903の自治体が条例を制定しており、799の自治体においてその徴収の実績が報告されている。このように約1/3の市町村において下水道受益者負担金条例が制定されているわけであるが、その徴収実績は、総事業費1660971百万円のわずかに4.2%に相当する、70086.4百万円である。

また、下水道受益者負担金の普及とともに、昭和40年代中ごろから訴訟が幾つも提起されており、その論点としては、大きく5つに分類される。つまり、a. 下水道は、本来、公共部門が行うべき事業であるとするナショナルミニマム論、b. 下水道事業によって生じる特別利益、著しい利益とはどのような利益であるのか、といった利益概念に関する問題、c. 画一的な基準で賦課しているといった賦課基準に関する問題、d. 下水道事業だけを対象とするのはおかしい(事業間の不公平)、どれだけ還元するのか(還元の程度)、といった還元の対象に関する問題、e. 都市計画税との二重課税である、といった問題である。判決においては、原告の全面敗訴といったかたちで一応の決着をみているものの、開発利益還元システムの設計上、考慮すべき問題である。

受益者負担金制度は、戦前において、道路・地下鉄事業などに積極的な活用が試みられたものの、実現していない利益に対する負担の賦課に関する問題、どのように利益を確定するのかといった技術的問題が指摘される中、反対運動が発生し、戦中・戦後において、各種公共事業が国庫補助事業の対象とされていく過程において、衰退していったのである。

受益者負担金による開発利益還元は、特定の個人および集団との個別報償性に基づき、その受益に応じて負担が求められる制度であるために、受益関係が明確なものについては利用可能となる。しかしながら、負担者との個別的交渉が必要となるために、徴収費用・行政能力(利益の特定化、受益者との個別的交渉の必要)といった点から、適切な規模の母集団(都市規模)において利用可能な制度であり、プロジェクトの規模もかなり狭い空間に対して利益が集中的に発生するものに限定されるものと考えられる。

(2) 法律学における受益者負担の概念

田中二郎氏による概念規定

「特定の事業により特別の利益を受けるものに対し、その利益を受ける限度において、その事業に要する経費の一部を負担させるために課される負担金」

田中(1983)「新版行政法・下」弘文堂

金子 宏氏(1988)による概念規定

「負担金とは、特定の公共事業と特別の利害関係を有するものに対し、その事業に必要な経費の全部または一部を負担させるために課せられる金銭給付で、負担者の種類により、受益者負担（その事業から特別の利益を受けるものに課せられる負担、（例えば、道路61条））、原因者負担（事業を必要とさせる原因を作り出した者に課せられる負担、（例えば道路58条））等に分かれる。」

租税法第2版 弘文堂(1988), P10

受益者負担とは、

- ・ 特定の（公共）事業により、 → 発生原因
- ・ その事業と特別の利害関係のあるものに対して、 → 個別報償性
- ・ 利益を受ける限度において、 → 負担の対象
- ・ その事業に必要な経費の全部または一部 → 還元の対象

負担させるための負担金をいう。

* 個別法の規定については、2. わが国における受益者負担金関連法において整理する。

(3) 財政学における受益者負担の概念

わが国の地方財政論において、受益者負担を最初に論究したのは、カール・ラートゲン『地方財政学』（明治22年、第4講）（佐藤(1985)による）であるとする。ラートゲンは、プロイセンの制度を念頭におき、「市町村ノ营造物果して一部ノ人民ニ利益ヲ与ウルコト判然タルトキハ利益享受者ノ助成金ヲ以テ其ノ経費支弁」するのが適切であるとしている。ここでいう助成金とは、佐藤(1985)によるとBeitrag（分担金）の古い訳語であり、現在、ドイツにおける開発利益還元手段として注目されている地区施設負担金(ErschulleBungsbeiträge)から判断すれば、受益者負担金として解釈できる。

ここでは、和田八束氏と佐藤進氏、そして、田中啓一氏の概念整理を紹介する。

a. 和田八束氏の概念整理

和田八束氏(1972)は、受益者負担の概念を次の3つに分類している。

- ①. いわゆる「開発利益」の負担
- ② 「公共サービス」などの価格、すなわち公共料金
- ③ 「公共サービス」の費用負担の配分原則として用いる場合で、「公共サービス」の費用をその「受益」に応じて分担するという、いわゆる「応益原則」ないし「利益原則」と同義になっている。

租税・各種分担金・使用料・手数料・目的税など

和田(1972)においては、①に限定して用いるべきであるとしている。その理由を要約すると、

1) 真の受益者の特定化

受益者負担の解釈の拡大は、大衆への負担転嫁となる。受益者負担は、あくまでもその真の受益者である大資本・大地主に対して課されるものである。

→ 広く多数の主体に対して、受益者負担を求めるべきではない。

ロ) あくまでも租税負担を中心とすべきである。

「財政問題としては、『受益者負担』によって、租税財源の担当していた分野を切り捨てるのではなく」とし、あくまでも租税負担を中心とすべきであり、受益者負担の解釈の拡大は、控えるべきであるとしている。

→ 租税負担との異同を明確にすべき

b. 佐藤進氏による概念整理

佐藤進氏(1970)は、受益者負担の概念には、狭義の概念と広義の概念があるとする。

1) 狭義の概念

公共事業によって、地価の値上がり等の特別の利益を受ける者に対し、事業費の一部を負担させる。

ロ) 広義の概念

公共料金、使用料、手数料などのほか、目的税をも含めて受益者負担とするとしている。受益者負担を広義に解釈した場合においては、租税負担と受益者負担の概念上の相違について問題となる。としている。また、佐藤(1985)によると、受益者負担を下記のように7つのカテゴリーに分類し、使用料・手数料、公共料金、目的税、そして租税一般にUSER TAX, BENEFIT TAXのかたちで受益者負担の概念を適用しようとしているのが、現在のめだった傾向であるとしている。

		【カテゴリー】	【代表例】
受益者負担	狭義	1. 特別課徴	下水道受益者負担金
		2. 開発者負担	宅地開発指導要綱
		3. 原因者負担 (汚染者負担)	道路工事負担金 (公害防止負担金)
	広義	4. 使用料・手数料	公立学校授業料・公営住宅家賃
		5. 公共料金	交通運賃・水道料金
		6. 目的税	都市計画税・自動車関連税
		7. 租税一般	USER TAX, BENEFIT TAX

* 佐藤(1985)においてもまた、その利用については、狭義のフレームワークにおいて用いるべきであると指摘している。その理由については明記していない。しかしながら、佐藤(1970)においては、受益者負担の逆進性を指摘し、受益者負担においても応能原則を加味する事の必要性を述べるとともに、真の受益者の選定を誤らぬこととしている。

c. 田中啓一氏による概念整理

田中啓一氏(1990)は、[P.Bohley(1977) "Gebühren und Beiträge", J.C.B. Mohr] の概念整理に基づき、次の3つの概念に分類し、整理している。

イ)狭義の概念……………開発投資にともなう土地増価の回収

ロ)広義の概念……………公共料金・社会保険料・使用料・手数料・目的税

ハ)最広義の概念……………開発者負担金(宅地開発指導要綱による負担金)

*田中(1990)においては、「受益者負担の理論は、広義あるいは、最広義に解されなければ、財源調達手段とは、なりにくい性質を本質的に有している」としながらも、その「歯止め」をどこにおくかのコンセンサスが不可欠となるとし、次のような視点を提示している。

α)その用途は絞られるのか

β)時限立法を強く打ち出していく必要はないか

γ)その用途も硬直的になりがちであるが、時代の変化に対応して、ある程度、幅広い運用ができる余地を残しておく必要はないか、

以上、3氏における概念整理を、狭義・広義(最広義を含む)に整理すると、次のようになる。

分 類	和田八束氏の整理	佐藤進氏の整理	田中啓一氏の整理
狭義の概念	いわゆる「開発利益」の負担	・特別課徴 ・開発者負担 ・原因者負担	・開発投資にともなう土地増価の回収
広義の概念 (田中氏のいう最広義の概念含む)	1.「公共サービス」などの価格 (公共料金) 2.「公共サービス」の費用負担の配分原則として用いる場合 (租税・各種分担金・使用料・手数料・目的税)	・使用料、手数料 ・公共料金 ・目的税 ・租税一般	(広義) ・公共料金 ・社会保険料 ・使用料、手数料 ・目的税 (最広義) ・開発者負担金「宅地開発指導要綱」による負担金

このように整理してみると、財政学における受益者負担の概念とは、狭義に解するならば、開発利益還元と同義となり、広義に解した場合においては、租税負担・公共料金と同義と解される。

次に、租税負担との比較を整理する。

佐藤(1982)によると、租税とは、

「国家または地方団体が国民から徴収する貨幣であって、国民に対してなんら(特別の)対価を与えることなく、強制的に賦課されるものである。」

と定義している。

わが国の租税法においては、税について定義をした条項は見あたらない。税について成文法上定義

したものとしては、ドイツ租税通則法第3条1項がある。

「租税とは、特別の給付に対する反対給付ではなく、法律が給付義務をそれに結びつけている要件に該当する全てのものに対し、収入を得るために公法上の団体が課する金銭給付をいう。関税及び輸入課徴金は、この法律の意義における租税である。」

以上から考えるに、租税の性質を、“強制性・無償性”の2つに求めることができる。

大内兵衛氏(1956)によると、

「多くの場合、特別課徴(Special Assessment)との区別は不明であり、かつ、それが当然である」とする。

また、伊藤半弥氏(1972)によると、

「地方団体の財産、営造物施設、ことに土木水利事業、例えば道路交通機関の新設、改良などによって特に利益を受ける一群の人々から、それより受ける利益の程度を顧慮して、その利益の一部を支弁するために徴収される公課であって受益者負担金、特別賦課ともいう。学問上の性質は租税と手数料の中間のものである」

としている。

これらのことから理解されるように、Seligman(1923)において、受益者負担(Special Assessment)を、“特殊アメリカ的生育物”と呼んだように財政的位置づけは必ずしも明確ではないのである。

上記の議論においてみられるように、受益者負担は租税負担と料金負担との中間に位置するため、その性格が曖昧なものとされている。ここにおいては、租税負担との相違において、受益者負担の性格を明確にする。

鈴木武雄氏(1968)によると、

「租税負担は、原則としてすべての国民に義務づけられたものであり、かつ、目的税とよばれる税種以外の一般の租税(普通税)の収入は、特定の公共サービスの経費に結びついた財源ではなく、一般に公共経費をまかなうための財源(一般財源)である。」として、租税を「強制的・一方的な無償収入」と定義している。

それに対して、受益者負担を、

「『特別報酬』と結びつくものであり、給付に対する反対給付という民間における売買過程と類似する公共収入の形態である。」としている。

さらに、詳細に分類したものとしては、三木義一(1983)氏による分類がある。三木(1983)によると、租税は、

「国または地方公共団体の一般経費に充てるために、一般の私人に対して、その負担能力に応じて」課するものであり、

受益者負担は、

「特定の事業の経費に充てるために、当該事業によって特別の利益を受けるものに対して、その受益に応じて」課するものであるとする。

さらに、租税と受益者負担の中間に位置する目的税を、
 受益者に課するものとは必ずしも決まっていない、
 受益に応じてではなく、担税力に応じた課税が可能、としている。
 また、安本典男氏(1990)によると、受益者負担金が課せられるには、
 特定の事業によること、
 特別の利益であること、
 事業の費用に充てる、
 という要素が必要であるとする。

以上より、租税、目的税、受益者負担の関係を整理すると、表2-1のようになる。

表2-1 租税、目的税、受益者負担の関係

分類尺度	租税	目的税	受益者負担
報償関係	一般報償性	個別報償性	個別報償性
負担義務者	一般私人	一般私人	個別報償関係にある特定の個人及び集団
負担配分基準	応能性	応益性	応益性

また、Seligman(1923)においては、受益者負担を租税との比較の中において、次の6点の性格を指摘している。

- 受益の測定が可能
- 資産を算定基準としている。
- 地域的公共事業に対する対価として払われる。
- 特定の事業との関連が明確である。
- その用途は、資本的支出に限定される。
- 応能原則に基づく負担ではない。

(参考) 神戸正雄氏「租税研究第2巻」は、開発利益還元の必要性を次のように指摘している。

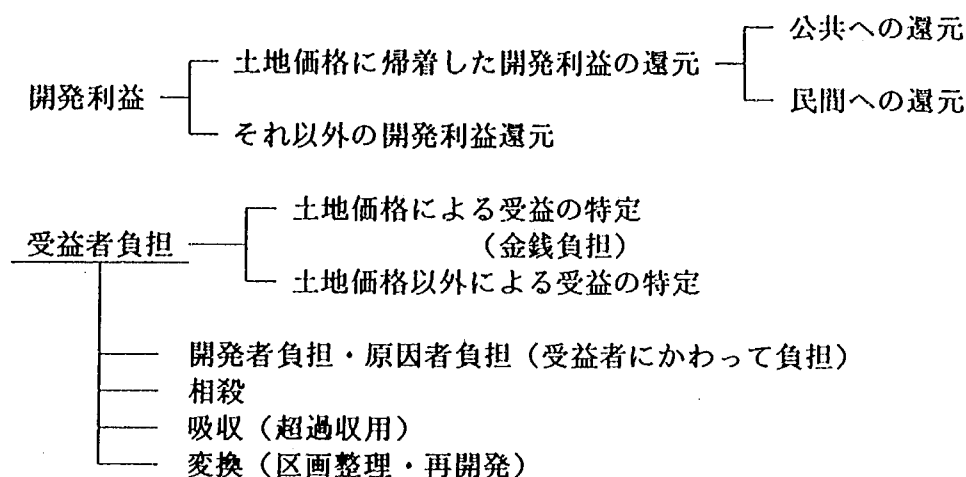
「本来社会一般の利益のためにする公共施設の整備によって一群の特定の個人が他の一般に比して著しい利益を享受しこれを独占するに任せることは半面よりすれば他の人々の不当な損害であり、社会正義にもとるものであるのみならず、これを放置することは社会的不平不満を熟成し、経済生活における勤労意欲を減殺する所以である」

和田(1972)、佐藤(1985)に従えば、開発利益還元とは、狭義の受益者負担と同義になる。つまり、受益者負担が上位概念としてあり、開発利益還元は、その下位概念として存在しているのである。し

かしながら、安本(1990)においては、受益者負担を「このうち開発にかかわっては（そしてこれがもともとの受益者負担の言葉の使い方であったが）、たとえばある道路などの公共施設の建設によって地価が上昇した隣接土地の所有者に、その事業費の一部を求めるというかたちで現れる。つまりこの場面での受益者負担とは、開発利益の中の特定のタイプのもの（すなわち「公共・公益的な事業の施行・施設の建設によってもたらされる地価上昇による特別の利益」）の範囲内で、事業費の一部の負担を求めることをいう。」としており、受益者負担を開発利益の中の特定のタイプのものと位置づけている。

これらの相違は、和田(1972)、佐藤(1985)においては、公共サービスたいする応益負担の尺度において、受益者負担を整理したものであり、安本(1990)においては、開発利益還元の手段として受益者負担を捉えたものであると解釈できる。

ゆえに、開発利益と受益者負担は、次のように整理できるものとする。



(4) わが国における受益者負担金関連法

宇賀(1993)によると、「これらの受益者負担に関する規定を、同じ人的公用負担の中の原因者負担金に関する規定と比較してみると両者の書きぶりに顕著な相違があることに気付く。」として、次のように分類している。

A. 受益者負担

負担者－当該事業により著しく利益を受けたもののみ
負担額－費用の一部

B. 原因者負担

負担者－事業の原因を生じしめたもの全員
負担額－費用の全部または一部

わが国においては、受益者負担金に関する多くの関連法が存在する。わが国における受益者負担関連法をA、Bに分類すると、次のようになる。

【A. 受益者負担】

1. 地方自治法 第224条
2. 都市計画法 第75条
3. 道路法 第61条
4. 道路整備特別措置法 第21条
5. 高速自動車国道法 第25条
6. 河川法 第70条
7. 海岸法 第33条
8. 急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 第23条
9. 自然公園法 第28条
10. 地すべり等防止法 第36条
11. 企業合理化促進法 第8条
12. 砂防法 第17条
13. 森林法 第36条
14. 漁業法 第39条12項
15. 鉱業法 第53条3項
16. 特定多目的ダム法 第9、10条
17. 電源開発促進法 第6条の2
18. 住宅地区改良法 第26条
19. 土地改良法 第90条

【B. 原因者負担】

20. 土地区画整理法 第120条
21. 港湾法 第43条
22. 新住宅市街地開発法 第29条
23. 流通業務市街地の整備に関する法律 第32条
24. 首都圏の近郊整備地帯及び都市開発区域の整備に関する法律 第20条

(5) 現行受益者負担金制度の実態

受益者負担関連法の運用の実態については、以下の通りである。

表 2-2 戦後わが国における受益者負担金関連制度の運用の実態

関連法	運用の実態
急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律 第23条	・昭和44年に法律を制定して以来、一つの都道府県条例も制定されていない。
道路法 第61条	・指定区間内の国道においては、政令で負担金を受けるものの範囲等について定めることとなっているが、政令すら定められていない。 ・地方公共団体レベルでは、現在(1993年)、1県12市48町11村で受益者負担金条例が定められている。そのうち徴収実績があるものは1県(岡山県)、4市(士別市、足利市、松江市、下田市)、34町9村である。
企業合理化促進法 第8条	・同法は、事業者の方から企業の合理化に資するために必要な道路、港湾施設または漁港施設の建設、改良、維持または復旧を管理者に対して申請するので、受益者は特定しやすく、事業者側に負担金に対する抵抗はほとんどないので、頻繁につかわれている。
都市計画法 第75条	・現在、下水道受益者負担金が存在するのみである。 ・平成3年度までの徴収実績は、総事業費1660971百万円に対して、70086.4百万円であり、徴収実績割合はわずか4.2%である。 ・条例を施行した自治体数903に対して、実際に徴収を行った公共団体数は、799である。

宇賀(1993)及び下水道統計財政編 平成3年度版に基づき作成

(6) 下水道受益者負担金の現状

前述のように、下水道受益者負担金は、平成3年度段階において、903の自治体で下水道受益者負担金条例が設けられており、799の自治体でその徴収が実施されている。また、平成3年度までの徴収実績は、総事業費1660971百万円に対して、70086.4百万円であり、徴収実績割合は4.2%である。それでは、下水道受益者負担金はどうして普及してきたのかをその理由を模索したい。

下水道受益者負担金の普及に大きな影響を与えたものとしては、日本都市センター内において設置された「下水道財政研究会」の第5次にわたる答申である。

図2-1は、わが国における年度別下水道受益者負担金条例の制定数である。同図が示すように、地方自治体においては、第1次下水道研究会の提言によって、受益者負担金賦課の根拠、及びその賦課額の基準が明示化されたのを受け、受益者負担金条例の制定数が徐々に増加してきている。特に、昭和40年10月には、下水道受益者負担金制度を採用した自治体に対して、国庫補助・起債許可を優先的に考慮する方針を打ち出し、さらに昭和45年には、地方交付税の基準財政需要額の費目に下

水道費が設定されたことによって、その数は急激に伸びてきている。しかしながら、昭和40年代後半にかけて下水道受益者負担金関連訴訟が、増加してくるにつれて、その条例の制定数もまた減少してくるのである。

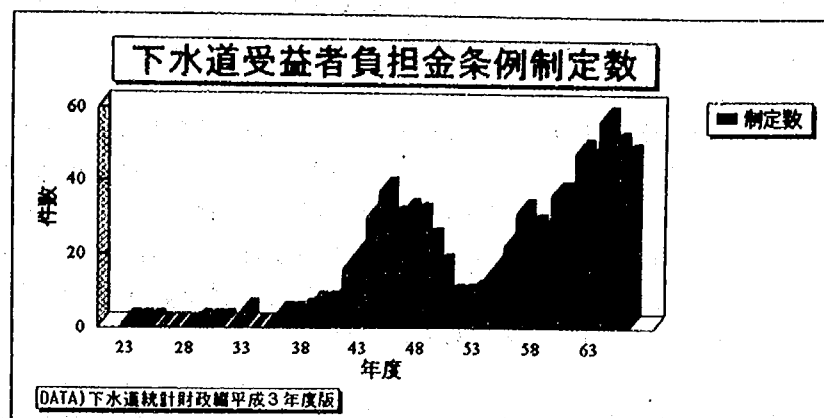


図2-1 下水道受益者負担金条例制定数
出所) 日本下水道協会「下水道統計-財政編-平成3年度版」より集計

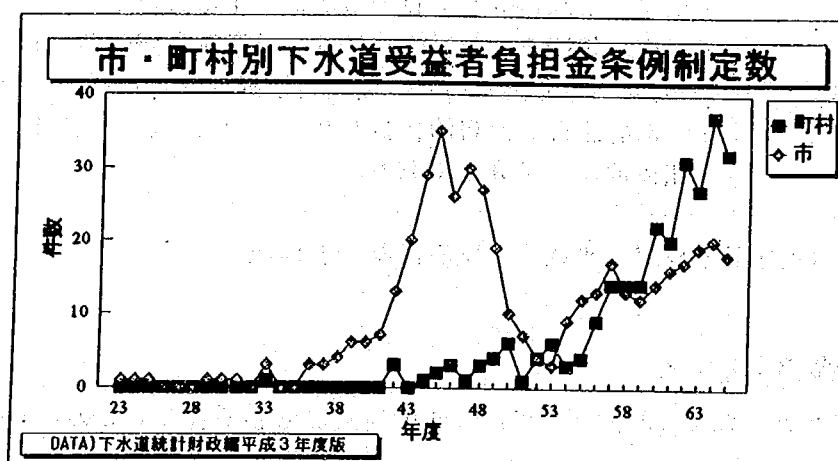


図2-2 市・町村別下水道受益者負担金条例制定数

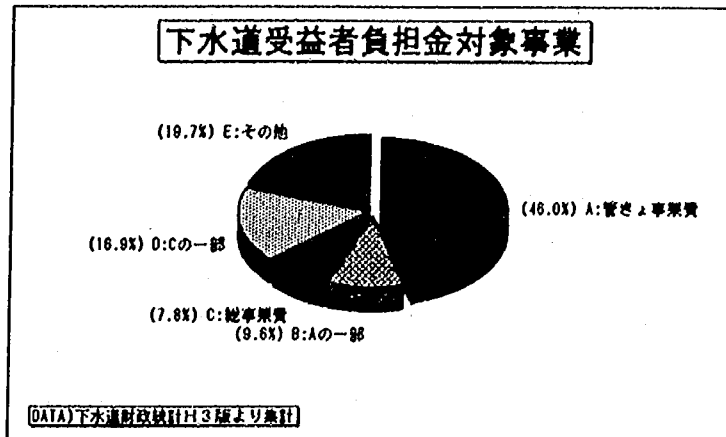


図 2 - 3 下水道受益者負担金対象事業

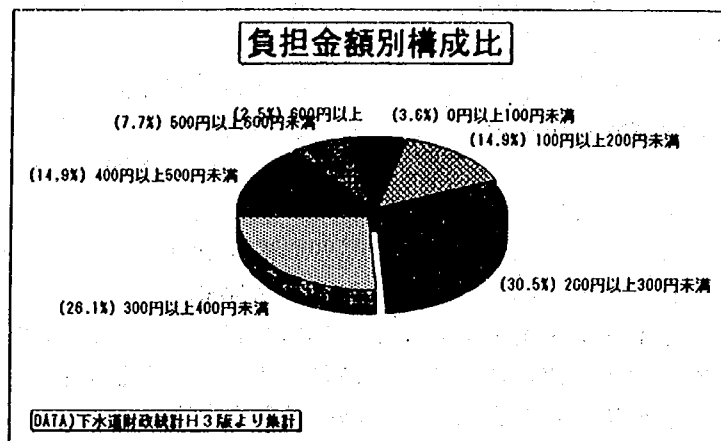


図 2 - 4 負担金額別構成比

近年においては、起債制限がかなり緩和されてはきたこと、または日米構造協議後、生活関連社会資本整備が国の優先政策となってきたことを受け、国庫補助率の引き上げが行われてきたこと等にもない、いままでその整備が立ち後れていた町村を中心に、条例制定数も増加してきている（表 2 - 2）。

表 2 - 3 は、下水道受益者負担金の対象事業を示したものである。図に示されるように、50%以上の自治体が、官きょ事業費及びその一部を対象としている。また、Eのその他とは、総事業費から、国庫補助分および都市計画税充当分、またはその一部を控除したものである。

表 2 - 4 は、受益者負担金の単位負担額（ ）を示している。受益者負担金の賦課に当たり、ほとんどの自治体が（ ）のかたちで賦課している。それ以外の方法としては、世帯を単位としているもの（例えば 20 万円／戸：富山県大沢野町）、あるいは、基本額＋（ ）（例えば 11 万円（基本額）＋595（ ）：新潟県小出町）などがある。

表2-3 第1・2次提言に基づく行政措置

第1次提言に基づく主要な行政措置	第2次提言に基づく主要な行政措置
(1) 第1次五箇年計画を開議決定 第1次提言の中で、『公共下水道の建設は、莫大な経費を必要とする長期にわたる事業であるから、国も事業主体も財政的な裏付けのある年次計画をたてて実行すべきである』としているのを受けて生活環境施設整備緊急措置法(昭和38年12月24日制定公布)により、40年8月27日に生活環境施設整備五箇年計画が開議決定されて正式に発足することとなったこのなかで、下水道に関しては、建設省所管の下水道整備五箇年計画と厚生省所管の終末処理場整備五箇年計画の二つがあり、計画年度は38年度から42年度までの5カ年間で、総投資額は両計画合わせて、4,400億円(うち終末処理場1,100億円)であり、下水道としてははじめての法律に基づく第1次下水道整備五箇年計画の発足となった。 (2) 国有地等に対する受益者負担金の予算措置実現 第1次提言の『国有財産についても、受益はひとしく存在するのであるから、当然受益者負担金が課せられてよい』を受けて、40年3月17日に、「国有地等に対する下水道事業の受益者負担金の取扱いについて」通達が出され、それぞれの所管省庁において予算措置がなされることとなった。この問題は、23年5月8日制定の福井市下水道受益者負担金省令(旧都市計画法に基づく総理府令)以来、建設・大蔵省の懸案となっていた大蔵省主計局法規課は、それ以来、歴代の課長が、本来無租地に税金類似の負担金は適当でなく、「国有資産等所在市町村交付金及び納付金に関する法律」でこの種の問題は解決済みであるという論陣を張って絶対反対の姿勢であった。しかし、建設省当局のねばり強い主張によって、40年、大蔵省主計局赤羽桂法規課長と建設省下水道課長の話し合いによって昭和23年以来の懸案の解決をみた。 建設省は、この問題の解決を契機として下水道受益者負担金制度を強化し、下水道事業の健全な発達を目指して、40年10月25日付で、都市局長と自治省財政局長との連名の通達を出し、受益者負担金を徴収している市町村に対して国庫補助金の優遇措置を講ずる方針を示した。	(1) 公共下水道の国庫補助率引上げ 42年度より、公共下水道の国庫補助率が従前の1/3(京都市を除く6大都市および川崎市は1/4から一律に4/10に引き上げられた。 (2) 受益者負担金標準省令案および標準条例案の通達 受益者負担金に関しては地方公共団体の指導を強化するため、41年10月28日付で標準省令案の通達が、また、都市計画法の改正に伴い、44年9月1日付で標準条例案の通達がそれぞれ行われた。* (3) 地方交付税の基準財政需要額の費目に下水道費設定 42年度より新たな費目として下水道費が設定された。また、45年度より、下水道費が経常経費と投資的経費に分離されたこれらの措置によって、経費の算入根拠が明確化されるとともに、その額も実態に即応した算入が行われることとなった (4) 市街化区域内における下水道整備義務の法制化 43年6月の新都市計画法の制定に際し、同法のなかで、市街化区域内における下水道計画義務の法制化が行われた。 (5) 第2次下水道整備五箇年計画の策定 (6) 流域下水道の国庫補助率引上げならびに流域下水道制度の法制化 42年度には従前の1/3から4/10に、さらに翌43年度から1/2に引き上げられた。また45年12月の下水道法の改正により、流域下水道に関する規定が設けられ、事業主体を原則として都道府県とすること、市町村の負担金の明文化等が行われた。 (7) 悪質下水排除者に対する規制強化 (8) 水洗化の義務付けおよび助成制度拡充 45年12月の下水道法改正により、処理開始後3年以内に水洗化することを義務付ける規定が設けられるとともに、国民年金特別融資による水洗化助成制度が46年に創設された。

資料) 日本下水道協会下水道史編纂委員会編(1986)「下水道財政史-行財政編-」

(参考資料)

公共下水道事業の実施にともなう受益者負担金制度の採用について

昭和40年10月25日 建設省都発第160号・自治省財第96号

* 下水道整備事業の推進にあたっては、その財源の確保が最も重要な問題である。

先般、かねて懸案の下水道整備五箇年計画が開議決定され、事業の推進に一步を進めたが、具体的な財源の確保について、なお、努力すべき問題を残している。また、今般、地方公営企業制度調査会において、地方公営企業の運営の改善、財政の再建等に関する答申がなされ、そのうち公共下水道に関する部分は、別添のとおりであるが、適正な料金の設定、受益者負担金の徴収等を勧告している。

受益者負担金については、昭和36年日本都市センター及び全国市長会が共同で行った公共下水道事業の財源に関する研究報告で「建設事業財源のうち、その3分の1は国が、その3分の1ないし5分の1は受益者負担金の形において受益者が、その余りは市町村が負担するのが適当である」との提言がなされている。

以来、行財政の各分野でこの提言が適用されてきており、たとえば交付税の算定にあたっては建設事業費の3分の1を受益者負担金の賦課について今年度より国の予算措置がとられることになっている。

現在、受益者負担金を徴収する制度を採用している都市は約40に過ぎないが、今後安定した建設財源を確保することによって、計画的に下水道整備を促進するためには、その他の都市においても積極的に受益者負担金制度を採用すべきであると考えられる。受益者負担金制度の採用にあたっては、受益者負担金の総額を建設事業費の5分の1以上3分の1以下とすべきである。おって、受益者負担金制度を採用している都市にあつては、負担金徴収の基礎となる事業計画どおりに下水道の整備を図ることが必要であるため、これらの都市に対して国費の補助及び起債の許可を優先的に考慮する方針であるので、申し添える。

以上のことについて、貴管下市町村に周知徹底されたい。

以上、下水道受益者負担金条例の推移を見てきたものの、平成3年度においては、903の自治体が条例を制定している一方において、徴収公共団体数は、799であり、104の団体が未徴収といった状況である。

その原因として、村野清文氏(1982)は、

受益者負担金は、通常、事業がある程度進捗した段階で徴収されるが、事業が制度採用段階に至っていない (受益者負担金賦課のタイミング)

新市街地又は区画整理関連のみで事業施行していること

制度未利用のまま相当程度整備が進展したため、既整備未採用地区とのバランスから制度を採用できない (事業の継承問題)

の3点を指摘している。

(7) 訴訟事例からみた下水道受益者負担金の問題点

表2-4は、わが国における下水道受益者負担金に関する判例をとりまとめたものである。下水道受益者負担金訴訟の論点は、大きく5つ(16の論点)に分類することができる。

α) 下水道事業の経済的性質

下水道事業は、国・地方公共団体が行うべき事業であり、一般財源を充当すべきである。つまり、下水道整備は、住民が本来得るべき公共サービスであり、ナショナル・ミニマム、シビルミニマムに基づき享受すべきサービスである。また、下水道事業の便益は広範囲にわたるものであり、高度の国家性・公共性を有する純粋公共財である。

- ・ナショナルミニマム(シビルミニマム)論
- ・純粋公共財論・価値財論

β) 利益概念

利益概念に関する問題は、次の5つに分類される。

下水道事業による、

- ①特別な利益とはどのような利益か、
 - ②著しい利益とはどのような利益か、
 - ③真の受益者は誰なのか(敷設区域内住民か、河川流域住民か)、
 - ④利益の具現可能性(居住用財産には、売却を前提としていないので利益は存在しない)、
 - ⑤受益を受ける時間的格差価値(将来、全域に整備されれば特別の利益など存在しない)
- の5つである。

γ) 賦課基準に関する問題

受益に応じた負担になっておらず、画一的基準で賦課している。

δ) 還元の対象に関する問題

還元の対象に関する問題は、次の5つに分類される。

- ①開発利益還元の解釈(開発利益還元は産業基盤整備事業を対象としたものであり、生活関連事業を対象としたものではない)
- ②事業間の公平問題(道路、河川等の他の公共事業においては、受益者負担金が課せられておらず、下水道事業だけが同制度を採用するのは事業間の公平を阻害する)
- ③還元すべき絶対額上の問題(開発利益の内どれくらい還元すべきかといった還元の程度に関する問題)
- ④還元の対象となる事業期間の問題(どの段階において賦課すべきかといった受益者負担金賦課のタイミングおよび還元の対象とすべき事業期間の問題)
- ⑤技術的問題(そもそも開発利益を分離・計測できるのかといった技術的問題)(参考2)

ε) 制度間調整の問題

制度間調整の問題は、次の3つに分類される。

- ①租税法律主義違反(受益者負担金は、その性格上租税と何等変わりなく租税法律主義違反である)

- ②他の制度との整合性（開発利益は、譲渡所得課税、相続税、固定資産税等の土地関連税制において既に吸収されており、特別の利益など生じる余地はないといった他の制度との整合性問題）
- ③二重課税問題（都市計画関連財源としては、既に都市計画税、固定資産税が存在しており、さらに受益者負担金を課すことは二重課税である）

下水道受益者負担金訴訟については、多くの論点が存在するものの、三木氏においては、その一連の研究において、利益概念の不明確さが最も大きな問題であると指摘する。

しかしながら、現行の下水道受益者負担金は、その費用負担から逆算されるかたちで算定されており、また、地方交付税、国庫支出金、起債によってその負担金の徴収が半ば強制的に行われているために、和田(1972)(1979)においては、「受益者負担」の拡大であるとしている。

(参考1) わが国の下水道受益者負担金訴訟の経緯と制度の概要

表2-4 わが国における下水道受益者負担金の判例

都市名	訴訟年月日	訴訟係属裁判所	原告人数	併合審理	訴訟当時の制度の概要	現行制度(平成3年度)
北九州市	44.6.12 47.7.6	福岡地裁	2 1	併合 47.11.2	(昭和44年) 負担率 形式 1/5 実質 13.0% 1 単価 66.0 110.0	(平成3年) 負担率 形式 -- 実質 4.7% 1 単価 185 汚水管きよ事業費×1/5
広島市	46.4.18 48.4.28	広島地裁	3 1	併合 48.6.15	(昭和46年) 負担率 形式 1/5 実質 10.0% 1m 単価 187.0	(平成3年) 負担率 形式 -- 実質 0.7% 1 単価 187 (条例) 末端管きよ事業費
芦屋市	47.8.1 47.8.29 47.9.4	神戸地裁	1 11 2	併合 48.2.21	(昭和47年) 負担率 形式 1/5 実質 9.8% 1m 単価 121.0 190.0	(平成3年) 負担率 形式 1/5 実質 0.1% 1 単価 121-190 総事業費+ホソワ場建設費
鎌倉市	47.9.9 51.9.1	横浜地裁	10 14	併合 51.9.1	(昭和47年) 負担率 形式 1/5 実質 14.5% 1m 単価 116.0	(平成3年) 負担率 形式 -- 実質 2.4% 1 単価 116-203 総事業費
大和郡山市	47.12.2 48.12.3	奈良地裁	5 1	併合 48.10.29	(昭和47年) 負担率 形式 1/4 実質 15.0% 1m 単価 201.0	(平成3年) 負担率 形式 1/4 実質 -- 1 単価 297.0 総事業費
行田市	48.5.11	浦和地裁	9		(昭和48年) 負担率 形式 1/5 実質 5.1% 1m 単価 200.0	(平成3年) 負担率 形式 1/7 実質 1.0% 1 単価 145.0 管きよ事業費+ ホソワ場事業費

(参考2) 鎌倉市下水道受益者負担金訴訟－技術的問題－に関する詳細

表2-5 鎌倉市の判例における技術的課題

	原告側	鎌倉市
分析の手法	不動産鑑定法	重回帰分析に基づく不動産鑑定法*
分析対象地域	下水道敷設地域内	湘南6都市(横須賀・平塚・鎌倉・藤沢・茅ヶ崎)**
利用データ	取引事例	公示地価
サンプル数	住宅地5、商業地1	126
開発利益の捉え方	時系列的な土地価格の上昇 (下水道供用開始前後における敷設地域の地価上昇率から鎌倉市一般の地価上昇率を差し引く)	地域比較的な土地価格の上昇 (クロスセクショナルな地価の上昇)
算定された地価上昇率	約1%	約6.9%

* 重回帰による分析だけに基づくものではなく、その分析結果を踏まえ、不動産鑑定士としての視点から、その妥当性が認められると判断したとのことである。

(本裁判参考人 中島泰典氏(現(財)日本不動産研究所システム開発部長)談

** 同一需給圏を湘南6都市と選定した根拠としては、所得階層(購買層)がほぼ同じ地域を選定したとのことである。

*** 裁判所の判断としては、原告側の主張について、

分析の対象としたサンプルが少ないこと、

地価変動の比較も単年度だけである。(数年度にわたって、公共下水道敷設が地価に影響を及ぼすであろうことは考慮すれば、これによって価額への影響を捕捉し尽くして評価分析したものとは認めがたい)

ことを指摘している。また、中島氏によると、裁判当時は(昭和50年代初頭)は、オイルショック後の地価の安定期であり、原告側の用いた単年度間の時系列分析では、地価の上昇率が低くなってしまったのは、当然の結果である、ということであった。

→開発利益の計測において、時系列分析適用の実務上の問題点として、

多年度にわたり、利用できる適切なサンプルの数が少ない。

土地価格の時系列的な変動は、その時々を経済動向などのマクロ要因によって大きな影響を受けるために、その影響を分離する事は非常に難しい。

といった2つの問題点が指摘される。

2. 4 土地税制による開発利益還元方式

(1) 土地税制による開発利益還元方式の概要

土地税制による開発利益還元の方法として、土地価格の変動（増価）に対して課税がなされるものと、保有価値に対して課税が行われるもの、さらには都市への集積の利益に対して課税がなされるものの3つに分類される。

もし開発利益を時系列的な土地価格の変動（増価）として捉えた場合においては、所得課税のフレームワークにおいて開発利益の還元を実施することとなる。いわゆるキャピタルゲイン課税がこれに相当する。一方、開発利益を地域横断面的（クロスセクショナル）な土地価格差として捉えた場合は、土地保有課税において開発利益を還元することとなる。以下、わが国の租税体系において、Ⅰ．時系列的な土地価格の変動に対する課税、Ⅱ．地域横断的な土地価格の変動に対する課税、Ⅲ．集積の利益に対する課税、といった3つの分類において整理すると、以下のようになる。

・ 時系列的な土地価格変動に対する課税

1) キャピタルゲイン税

- ・ 不動産所得に関する課税（所得税・住民税）
- ・ 土地に関する譲渡所得課税（所得税・住民税）

2) 取引課税

- ・ 不動産取得税

3) 移転税

- ・ 相続税
- ・ 贈与税

・ 地域横断的な土地価格の変動に対する課税

1) 普通税

- ・ 地価税
- ・ 固定資産税
- ・ 特別土地保有税

2) 目的税

- ・ 都市計画税
- ・ 宅地開発税
- ・ 共同施設税
- ・ 水利地益税

・ その他（集積の利益に対する課税）

- ・ 事業所税

これらの制度を開発利益還元といった視点から整理・評価するために、以下のような評価軸を設定

する。

イ)徴収主体・納税義務者

対象とされる税がどのような主体によって徴収されるものであるのか、またその納税義務者は誰であるのか。ここでいう徴収主体とは、中央政府・都道府県・市町村といった徴税権を有する公的主体をいう。

ロ)課税の対象

運用される税がどのような対象に課せられるものか。まず、課税の対象・客体を明示化するとともに、課税標準として、原則的にはどのようなものを選択され、特例措置等によって現実的にはどのようなものとなっているのかを検討した。さらに、土地関連税制の場合においては、その課税客体である土地がどのようなデータに基づくものであるのかが大きな問題となってくる。そこで、どのようなデータに基づき、課税が行われているのかを明示化した。

もう一つの視点としては、必要経費に関するものである。自己のコストによって、居住環境等（造成等）を改善した場合において、税制上配慮が与えられているのかといった点について整理を行った。

ハ)免税点・税率等

免税点・課税最低限などを配慮した後において、現実の課税ベースが確定する。また、税負担を決定する尺度としては、課税ベースとともに、税率が大きな要因となる。そこで、現段階における名目税率を併せて記した。

ニ)徴収方法

徴収方法により、徴税费・納税協力の経費が異なることは容易に理解されることである。ここでの趣旨は、税の“簡素”の尺度に関わるものであり、どのような徴収方法をとっているのかを整理した。たとえば、所得税の源泉徴収などの場合は、各企業への納税協力の依存している。さらには、申告税のように納税者に対して負担が発生するものもある。

ホ)用途の明確性

徴収された税収の運用に関わる尺度である。税は通常、その用途が限定されない普通税と用途が限定される目的税に分類される。さらには、目的税においても、用途の限定の程度が異なっている。開発利益還元は、還収してきた税収をその発生原因となった事業へ還流することを目的とするものであるため、ここでの尺度は、財源確保論的な面と供給可能施設の実現可能性といった両面を持ち合わせたものである。

以上の軸において整理を行ったものが、資料編の表Ⅳである。

（２）開発利益還元の観点からみた土地税制の評価の視点

表Ⅳにおいて、各土地税制の制度の概要を整理した上で、開発利益還元といった視点から、有効性について（次の７つの軸を設定して）評価を行った。

イ)開発利益の捉え方

各個別の土地税制の課税ベースにおいて、開発利益をどのように捉えているのかを整理した。これらの税は、前述のように開発利益還元を主目的としたものではなく、結果的に開発利益を吸収しているといえるものである。そこで、課税ベースにおいて開発利益、つまり土地価格の変動をどのように捉えているのかを整理した。

ロ)特定可能性

計測論の視点から、特定化が可能(容易)であるかどうかを評価した。開発利益を土地価格の変動として捉えた場合、時系列的な変動と地域比較にみた変動の2つに大別される。通常、計測論においては、肥田野(1992)a)等の一連の研究により、時系列的な価格変動よりもむしろ地域横断面的に捉えた方が、より正確かつ容易に計測できることが指摘されている。

ハ)公平性

公平性とは、次の5つの公平性を意味する。

- ①水平的公平性 : 受益に応じた適切な負担がなされているか。
- ②異時点間の公平性 : 課税(納税)のタイミングによって負担は変化しないか。
- ③地域間の公平性 : 同じ受益を受けているにも関わらず、地域間において負担は変化しないか。
- ④主体間の公平性 : 同じ受益を受けているにも関わらず特定の主体だけに課税がなされていないか。或いは、課税できない主体はないか。
- ⑤事業間の公平性 : 特定の事業のみに課税がなされていないか。或いは、対象とできない事業はないか。

ニ)中立性

中立性とは、これらの税が課されることによって、土地の利用状況、所有形態、流通、および住宅・企業の立地に影響を与えるかどうかといったものである。

そこで、課税実施及び負担増に伴いどのような影響が出てくるのかについて評価した。

ホ)明瞭性

制度自体の明瞭性を意味するものであるが、ここでは、納税者側の納税協力費、および税務行政側の徴税費といった2つの視点から評価を行った。

ヘ)税収の安定性

運用される税の性質上、経常的に課税されるものと、特定の段階において課税がなされるものがある。毎年の景気動向等に作用されないような課税標準に対して課税がなされるものは、税収自体も安定的であるといえる。そこで、経年的な税収確保の安全性といった視点から評価した。

ト)他の制度との整合性

二重課税といった視点で評価を行った。ここでいう二重課税とは、同一目的・同一根拠といった視点からのものである。

(3) 各土地税制の内容と評価

以上の尺度に基づき、各土地税制による開発利益還元方式を整理したものが資料編の表Vである。ここでは、大きく、土地価格の時系列的な変動に対する課税（いわゆるキャピタルゲイン課税）と土地価格の地域横断的な変動に対する課税（土地保有課税）の2つに限定し、評価を行った。

a. 土地価格の時系列的な変動に対する課税（キャピタルゲイン税）

開発利益を開発前後における時系列的な土地価格の変動として捉える場合においては、所得課税のフレームワークで対処することになる。いわゆるキャピタルゲイン課税がそれに相当するものである。開発利益をキャピタルゲイン課税として捉えた場合は、その課税標準は、2時点間の資産の純増ということになる。その場合においては土地価格の上昇局面におけるキャピタルゲインには、開発に伴う土地価格の上昇と一般的な土地価格の上昇との複合的な価格変動として捉えられる。そのため、土地価格の上昇局面においては、キャピタルゲイン課税によって開発利益を還元することは可能であるといえる。しかしながら、そのような土地価格の上昇には、自己投資によって生じた開発利益もまた、還元の対象とされるため、民間部門が良好な都市空間を創造しようとするインセンティブを阻害することとなる。そういう意味からいって、開発利益と一般的な土地価格の上昇との分離が必要とされるが、計測技術といった側面から、時系列において開発利益を特定化することは、非常に困難なものとなる。9)

さらには、土地価格のマクロ的な下落局面においては、開発利益がいくら発生していたとしても、土地価格の下落といった大きなトレンドの中に開発利益は吸収されてしまい、開発利益を還元することは不可能なこととなってしまふ。

わが国における現行の土地に対するキャピタルゲイン課税は、実現段階において課税が行われるため、土地を持ち続ける限りにおいては、いくらか開発利益を享受しているとしても課税を行うことができないといった問題も内包される。さらには、法人税の場合においては、総合課税とされているために、特に赤字法人などにおいては、その課税ベースはかなり縮小されることとなり、開発利益を十分に吸収できないこととなってしまふ。

b. 土地価格の地域横断的な変動に対する課税（土地保有課税）

開発利益を地域横断的な土地価格の変動として捉えた場合においては、その還収方法としては、土地の保有価値に対して課税を行うこととなる。いわゆる土地保有課税である。土地保有課税において開発利益の還元を試みる場合においては、地価関数の推定など地域横断的な開発利益の推定が必要となるものの、近年、この分野の研究は進んでおり、実用上大きな障害にはならないように考える。（現実問題として、固定資産評価システムにおいて、実用されているケースも存在する）

また、開発利益を地域横断的な土地価格の変動として捉えた場合においては、負担額が金融・経済情勢といった時間とともに大きく揺れ動く要因を排除するために、評価時点による不公平を除去することができる。さらには、都市インストラクチャの整備の進捗状況に応じた負担となるために、将来の不確実性によって生じるリスクを回避することが可能となるのである。

さて、わが国における土地保有課税には、国税における地価税をはじめとして、市町村税の中心的

な役割を果たしている固定資産税、もしくは、目的税である都市計画税、宅地開発税、水利地益税、共同施設税が存在する。

まず、地価税においては、基礎控除が比較的高いところに設定されているために、かなり特定された主体（法人その中でも限定された業種）・地域に偏っており、弾力的な活用は困難であると考えられる。一方、開発利益還元の理念に限りなく近い宅地開発税等の目的税は、現段階においては、ほとんど活用されていないのが実状である。受益に応じた適切な負担といった意味においては、固定資産税および都市計画税が現行制度の中では、その実際上の機能面・制度設計上の理念からいって適しているように考えられる。しかしながら、都市計画税においては、都市計画区域外へ溢出した開発利益に対応することは困難であり、固定資産税においても、実効税率は、地域的にかなりの格差があるとともに、0.1-0.5%程度（宅地）とかなり低いことが一連の研究¹⁰で明らかにされている。以上のことから、既存制度は、開発利益還元に対処されていないことが理解される。また、固定資産税においては、自らの土地に対して、自己資本を投下し、その資産価値を高めた場合においても、その増価価値に対して課税がなされてしまうために、その有効利用を阻害しているといった指摘がある。

（4）土地税制による開発利益還元方式の限界

以上の整理からも、土地税制による開発利益の還元手法としては、土地価格の時系列的な変動に対して課税を行うよりも、地域横断面的な土地価格の変動に対して課税を行う（土地保有課税）方が、好ましいということとなる。一方、そのような理論的優位性に関わらず、その現状は現行の土地保有課税では、不十分である。

第3章 開発利益還元を経済理論と計測手法

3. 1 経済理論と計測手法の概要

(1) キャピタリゼーション仮説とヘドニックアプローチ

開発利益還元の根拠となる最も基本的な理論は、社会資本整備や環境改善などの便益が、地価の変動という形で顕在化するという、いわゆるキャピタリゼーション仮説である。また、土地が持つ様々な特性によってその価格が決定されるという接近法が、ヘドニックアプローチと呼ばれる手法である。これらの理論や手法を応用した便益計測の試みはこれまで多くの事例があり、特に近年、地価の変動に対する関心の高まりや地価データの蓄積を背景として盛んに行われてきている(表-1)³⁾。しかし、キャピタリゼーション仮説が実際に成立するのか、あるいは開発利益としてどの程度徴収すべきかについては未だ定説がなく、開発利益還元制度の構築に向けての大きな課題となる。

(2) キャピタリゼーション仮説の成立条件

キャピタリゼーション仮説の成立条件に係わる理論的研究は、大きく地方公共財理論と新都市経済学のアプローチに大別できる。その詳細は省略するが、地域内外からの立地者が自由に移動でき、かつ移動費用がかからない(open)、影響の及ぶ地域が小さい(small)等のいわゆる open-small な条件下での限界的な便益であれば、地価などの資産価値に移転することが証明されている。

前提条件が成立しない場合については、いくつかのケースにおいて拡張が試みられている。例えば、消費者の同質性が成立しない場合、過大評価傾向が強くなることが示されている。地価変動による便益計測においては、地価への移転の条件がどの程度成立しているかを検討するとともに、条件が成立しない場合には計測結果の真の値からの乖離を十分に検討しておく必要がある。

(3) 徴収すべき開発利益の計測可能性

開発利益還元にあたり、徴収すべき開発利益の確定においていくつかの困難な問題に直面する。

例えば、地価とはその土地を最も効率よく利用した場合の価値を反映しており、社会資本整備によって土地の立地条件が代われば最も効率のよい土地利用形態は変化するが、そのような土地利用を実現するためには広い意味での費用がかかり、またそもそも従前土地利用者の望まない変化の場合には、市場が評価する地価によって開発利益とすること自体への疑問が生じよう。

もうひとつの大きな制約条件は支払能力である。たとえ資産価値が増加したとしても、それが現金収入として実現していない場合には、支払能力はない上に土地利用転換や借金を強要する訳にもいかず、制度の実効性あるいは安定性の面から大きな制約条件となる。

3. 2 経済理論的根拠

(1) 社会資本整備による便益の帰着と計測

社会資本整備等による便益は、市場で取引されることのない非市場財であり、市場価格が存在しな

いために直接その財の価値を計測することはできない。したがって、何らかの間接的な方法を用いなければならないことになり、いくつかの間接的手法が考案されている（表1）。それらのうち、最も一般的なのが、キャピタリゼーション仮説に基礎をおいて、地価や住宅価格を用いるアプローチである。キャピタリゼーション仮説は、社会資本整備による便益が地価や住宅価格に反映されるというものであるが、これには整備を行う前と後とを比較してどれだけ不動産価格が上昇したかをみる時系列変化に関するものと、ある一定時点において社会資本整備水準の高い場所が低い場所よりどれだけ不動産価格が高いかをみるクロス・セクションの差に関するものの2つがある。

（2）キャピタリゼーション仮説の概要

社会資本の整備が地代や地価の上昇をもたらすのは、その便益が限られた範囲にのみ及び、便益が及ばない他の地域と比較した相対的な利用価値を高めるからである。この理論はキャピタリゼーション仮説と呼ばれ（金本⁷⁷）、簡単な2地域モデルにおいて、基本的な条件として（a）消費者の同質性（すべての住民が同じ効用関数と所得を持つ）、（b）地域の開放性（2地域間の移住は自由で移住コストは0である）が成り立つとき、小地域（プロジェクトが行われる地域の面積が他の地域に比較して小さい）、小プロジェクト（プロジェクトがもたらす整備水準の変化が小さい）、非代替性（土地と消費財の間の代替性がなく、土地の消費量は地代によらない）のいずれかが成り立てば、地域間の比較による地代上昇総額が社会資本整備による便益と等しくなるとされている。これは、クロスセクションのキャピタリゼーションと呼ばれる。このうち小地域の仮定が成り立てば、プロジェクト前後の比較による地代上昇額も便益と等しくなる。これは、時系列キャピタリゼーションと呼ばれる。非代替性の仮定は実際には成り立たないので以後考えない。

以上を図解したのが図3-1であり、社会資本整備の便益が及ぶ地域の大きさによる地代変化の様子を表している。①は地域Aが小地域の場合で、便益は地域比較でも前後比較（正確には有無比較）でも地代の上昇分に近似しうる。②は地域Aと地域Bが対称の場合であり、便益は差額地代の変化に等しい（坂下⁸¹）。地代の絶対的な変化は一概には決まらないが、一般的には整備がなされなかった地域Bでは地代は減少すると考えられる。③は単一地域の場合、つまり便益が全域に及ぶ場合であり、地代の変化は便益を全く反映しない（坂下⁸¹）。④は一般的ケースであり、プロジェクト規模が小さくなるほど地域比較での地代上昇総額（ $A+I$ ）が便益と等しくなり、地域が小さくなるほどAに対してIが無視できるようになり①の小地域の場合に近づく（肥田野・林山・山村⁸¹）。

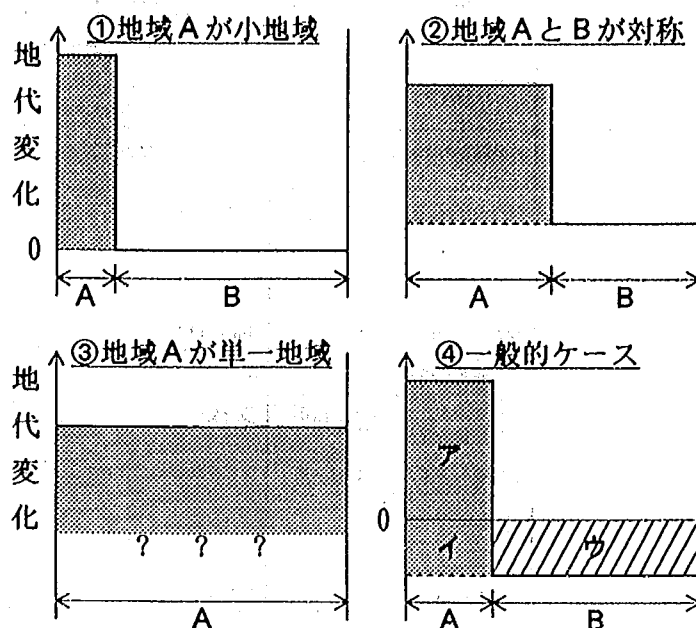


図3-1 社会資本整備による便益と地代の変化

(3) 理論の限界と留意点

この理論はいくつかの仮定の上に成り立つものであるが、現実の世界で果たしてそれらの仮定が本当に成り立っているかどうか問題となる。そこで、前述の前提条件を緩めた分析がなされている。主要な結論として、まず、地域の開放性と消費者の同質性が成り立っているが、(a)～(b)が成り立たない場合には、地代の差は社会資本整備の便益を過大評価する傾向が生まれる。また、地域の開放性が成り立っているが消費者の同質性が成り立たないときには、地代の差が社会資本整備の便益を過大評価する傾向が激しくなる。そして、開放性の仮定が成立せず、地域間の移動費用が無視できない場合には、地代の差は社会資本整備便益を過小評価する傾向を持つことが明らかにされている。

理論の特質と限界を十分に理解し、それを踏まえて現実的な対応を図る必要がある。

3. 3 開発利益の計測手法

(1) 社会資本整備の便益計測手法

社会資本整備にともなう効果計測の手法としては、社会資本の種別によって異なるものの、データに注目し大別するならば、意識・行動・市場（資産市場・労働市場）の3つに分類される（肥田野(1987)）。

意識調査においては、直接的にその価値をたずねたり、一対比較法によりその価値を求めることとなる。また、環境評価に従って行動する主体の行動から間接的に環境評価値を知る方法もある。さらに、市場に注目する方法として、住宅市場・土地市場により計測する手法がある。

表3-1は、これらの各手法の性質について、肥田野(1992)により整理されたものである。

表3-1 主要な開発利益（便益）計測手法の比較

		意識分析	行動分析（利用者）	市場分析	
データ特性		意識調査の実施が必要でありデータの客観性に欠ける	行動調査の実施が必要	所得（賃金）を中心としたモデル	土地・住宅価格によるモデル
分析	容 易 さ	分析は容易である	利用者便益の計測モデルの推定は必ずしも容易でない	市町村データは入手困難	豊富であり、安定している
	精 度	想定された条件により歪められる場合がある		一般均衡モデルであるため容易でない	地価関数推定は比較的容易
	単 位	個人単位での分析が可	個人単位での分析が可	市町村以上	地点
便益	①対 象	①対象としての社会資本や環境整備の幅は広い、仮想的な場合でも把握し得る	①対象とし得る整備は現実の行動として把握し得るものに限定される。また、微小な整備の評価は困難	①同左	①市場に表れるものに限定
	②評価の包括性	②部分的評価に留まる	②厳密な分析のためには一般均衡分析が必要	②同左	②同左（但し、プロジェクトの規模が小さく、その影響範囲が狭ければ、税便益が計測可能。特に、異なる社会資本、環境及び制度（例えばゾーニング）の評価を統一的に行える。
	③二重計算の恐れ	③二重計算の恐れ有り		③二重計算の恐れ無し	③同左
	尺 度	主観的効用	金銭化は容易でない	貨幣尺度	同左
	帰 属 先	集計すれば地域帰属も可	集計すれば地域帰属も可	県単位程度	地点別に把握可、土地所有者への帰属も把握可

（出所）肥田野（1992）p. 39

（2）地価を用いた便益計測手法の特徴

これらの手法はそれぞれ長短所合わせ持っているものの、開発利益が主に地価に帰着することから、地価を用いた便益計測手法が極めて有効と考えられる。以下に、地価を用いた便益計測手法の特徴を述べる。

①総合的な貨幣尺度である

通常の評価においては、環境を構成する要素ごとに異なった尺度が用いられており、評価項目間の総合評価のためのウェイトづけが必要とされる。しかしながらこのウェイト付けには多くの問題があることが指摘される。それに対して地価は総合指標であるため、この問題は回避される。また、効用といった非金銭的な総合指標を用いることは可能であるが、最終的に費用との比較は不可欠なので、地価は現実の市場において決定される貨幣尺度であることから、評価尺度として理解しやすく、実用的である。

②データの安定性・客観性

地価は、現実の市場地価である売買価格の他、公示地価、基準地価、路線価、宅地建物取引業協会の地価、等のデータが存在し、他の行政データと比較しても極めて安定的かつ客観的である。

公示地価においては17115ポイント（1992年）、以下路線価約17万ポイント（1992年）、固定資産税評価額（標準宅地）40万3646ポイント（1991年）、宅地建物取引業協会地価図2万6525ポイント（1990年）等、とデータが豊富である。（章末資料参照）

③帰属主体の特定可能性

地価は土地所有者の資産価値そのものであり、地価に社会資本整備整備プロジェクトの効果が反映されると、当該プロジェクトによってもたらされる便益の帰属主体が明示化し得ることとなる。

以上のように、地価による社会資本整備の効果（開発利益）計測は有力な手法となり得ることが理解される。しかしながら、問題が全くないわけではない。以下、その問題点について指摘する。

《理論的制約》

社会資本整備プロジェクトによる便益が地価に転移する諸条件

- (a)社会資本プロジェクトによってもたらされる便益の波及範囲は限定されている。
- (b)影響を受けない地域が極めて広い。または、そこに十分な人が住んでいる。
- (c)企業の参入は自由であり、完全競争が保証されている。
- (d)同じタイプの選好の人々が十分存在する。
- (e)移動コストがゼロである。
- (f)便益が意識される。

したがって、

- ・立地主体の所得や選好によりその評価値は異なることとなる。
- ・地価は、将来の期待効用をも含んだ形で価格形成されるために、地点によっては将来の利用によってその価値が決定される。

*①(a)－(e)については、Open-Small仮説といわれるものである。

①(a)について

(b)の条件を緩めたクローズドモデルにおいても、プロジェクトの影響を受ける地域の面積が相対的に小さければ、近似的に全便益が改善された地域の地価に転移することが明らかにされている。（森杉他(1986)）

①(b)(c)(d)について

これらはさほど大きな問題ではなく、特に大都市圏のような人口圧力の強いところにおいては、(b)(c)の条件は十分満足されている。

①(e)について

わが国においては、移動コストは非常に大きいと考えられる。

（３）ヘドニックアプローチによる開発利益の計測

開発利益が土地に帰着することを前提として、実際の地価の変化から便益を計測するための手法がヘドニック・アプローチである。

ヘドニックアプローチとは、元来ある一つの製品の価格に製品のさまざまな属性を回帰させ、属性の有する価値を明らかにしようとしたものである。この方法を土地・住宅等の資産価値に対して適応させることにより、社会資本整備による便益の地価・住宅への帰着を明確にすることが可能である。つまり、社会資本整備にともなう開発利益の計測においては、市場価格である地価と環境条件の関係を表す市場価格関数（ヘドニック関数）を推定することによって、特定の社会資本整備にともなうクロスセクショナルな意味での個々人の便益を計測するものである。近年、同手法は開発利益の計測において非常に必要な意味を持つようになってきている。

さらに、近未来的に、どのような社会資本整備が必要とされるのか、さらには、高度に多様化した住民のニーズに対してどのように応えていくのか、といった問題が発生する。そのような意味でまずニーズの把握方法が確立されることが望まれる。そのような意味においてヘッドニックアプローチは、認識方法としても有効なものとなると考えられる。

(4) ヘドニックアプローチによる便益計測事例

近年、開発利益の計測手法の発達とともに、その適用事例も増えてきている。表3-2は、環境質（社会資本整備）毎に、計測事例を整理したものである。

表3-2 ヘドニックアプローチによる便益計測事例

環境質（社会資本整備）		計 測 事 例
交 通	都市間交通施設 （道路・航空・鉄道）	肥田野・林山・山村(1992)
	都市内交通施設 （道路・鉄道）	肥田野・武林(1990)
	都市内交通施設 （最寄り駅までのアクセス）	肥田野・林山・山村(1992), 安藤・内田・吉田(1992), 金本・中村・矢沢(1988), 肥田野・中村・荒津・長沢(1986), 肥田野・平本(1986), 肥田野・武林(1990), 中川・肥田野・清水(1987), 川井・小田・枝村(1989)
	都市内交通施設 （都心までのアクセス）	安藤・内田・吉田(1992), 宮田・安邊(1991)
	都市内交通施設 （ターミナルまでのアクセス）	宮田・安邊(1991)
河 川	浸水被害	横森・肥田野(1992)
		宗岡(1983)
	浸水確率	宮田・安邊(1991)
道 路	幅員	肥田野・中村・荒津・長沢(1986), 肥田野・武林(1990), 横森・肥田野(1992), 水谷・肥田野・中川・山口(1988)
	舗装	肥田野・中村・荒津・長沢(1986)
公 園	親水公園へのアクセス	横森・肥田野(1992)
	一般公園へのアクセス	肥田野・武林(1990)
	緑地施設	矢沢・金本(1992)
下 水 道	下水道（ダミー）	肥田野・林山・山村(1992), 肥田野・中村・荒津・長沢(1986), 横森・肥田野(1992), 大野・森杉(1991)
都市ガス	都市ガス（ダミー）	肥田野・中村・荒津・長沢(1986)
迷惑施設	迷惑施設	肥田野・武林(1990), 中川・肥田野・清水(1987)
騒 音	騒音（減少分）	清水・肥田野・内山・岩倉(1988)
大 気	NO ₂ , SO ₂ （減少分）	金本・中村・矢沢(1988)
水 質	水質（ダミー）	平松・肥田野(1989)

以下、いくつかの適用事例について具体的に説明する。

事例1 都市内交通施設に関する計測事例（肥田野・武林(1990)）

〔計測される社会資本整備〕 複合交通施設（道路・鉄道）

〔分析対象地域〕 東京城西區部（練馬区・杉並区西部）

肥田野・武林(1990)においては、大都市地域の交通プロジェクトを対象とし、複合交通空間整備効果の計測を行っている。特に、交通機能を計測する尺度として、アクセシビリティを導入し、それを用いることによって交通施設整備効果を計測することを可能としているのである。

*アクセシビリティとは、各地点と各空間との相互作用を表現するものである。

*交通施設整備の効果を計測するために、交通目的別総モードのアクセシビリティを次のように定式化している。

$$AC_i^p = \sum_j \sum_k W_{ijk}^p (f_{ijk}^p) = \sum_j \sum_k \sum_r W_{ijk}^p G(f_{ijk}^p)$$

AC_i^p : 地点*i*の目的*p*のアクセシビリティ

W_{ijk}^p : *ij*間の代表*k*モードルート*r*トリップのウェイトパラメータ

f_{ijk}^p : *ij*間の代表*k*モードルート*r*の一般化費用

*なお、これによって、ルート選択やマストラにおいては、アクセス・イグレスの交通手段選択も含められる。

*このようなアクセシビリティを説明変数に加え、住宅地・商業地について地価関数を推定している。

(地価関数の推定結果)

〈住宅地〉

	変数名	単位	偏回帰係数	t 値
X 1	通勤アクセシビリティ	—	4.950	3.8
X 2	買物アクセシビリティ	—	1.740	3.2
X 3	周辺の建築物の水準	1.2.3	0.217	3.0
X 4	南斜面	タ・ミ-	0.049	1.5
X 5	全面道路からの眺望	タ・ミ-	0.056	1.9
X 6	建込み度	タ・ミ-	0.060	2.2
X 7	全面道路からの視緑性	タ・ミ-	0.012	0.5
X 8	接面道路幅員	m	1.506	6.6
X 9	迷惑施設までの距離	m	0.103	4.1
X 10	中・大公園までの道路距離	m	0.262	2.6
X 11	角地	タ・ミ-	0.057	1.9
X 12	中央線沿線	タ・ミ-	0.108	3.0
X 13	住居地域	タ・ミ-	0.189	3.3
X 14	不整形	タ・ミ-	-0.129	-4.1

決定係数=0.829, 寄与率=68.7, 定数項 $\alpha_0=1.6.09$,

サンプル数 =193,

地価関数式(円/㎡:昭和63年価格) $\ln Y = \alpha_0 + \alpha_1 X_1^{0.1} + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3^{0.5}$

$+ \alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5 + \alpha_6 X_6 + \alpha_7 X_7 + \alpha_8 X_8 + \alpha_9 X_9 + \alpha_{10} X_{10} + \alpha_{11} X_{11} + \alpha_{12} X_{12} + \alpha_{13} X_{13} + \alpha_{14} X_{14}$

通勤アクセシビリティ指標距離抵抗 $\alpha=0.7$, 買物アクセシビリティ指標距離抵抗 $\alpha=0.2$

〈商業地〉

	変数名	単位	偏回帰係数	t 値
X 1	買物アクセシビリティ	—	6.25E-04	3.9
X 2	歩道の有無	タ・ミ-	2.28E-01	1.9
X 3	街路樹の有無	タ・ミ-	4.32E-02	0.2
X 4	角地	タ・ミ-	1.19E-01	1.1
X 5	商店軸に沿っている	タ・ミ-	1.16E-01	0.9
X 6	商業地域	タ・ミ-	8.09E-01	6.6
X 7	近隣商業地域	タ・ミ-	3.60E-01	3.1

決定係数=0.912, 寄与率=83.1, 定数項 $\alpha_0=13.149$

サンプル数 =32,

地価関数式(円/㎡:昭和63年価格) $\ln Y = \alpha_0 + \alpha_1 X_1^{0.1} + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3^{0.5} +$

$\alpha_4 X_4 + \alpha_5 X_5 + \alpha_6 X_6 + \alpha_7 X_7$

買物アクセシビリティ指標距離抵抗 $\alpha=0.2$

事例2 都市間交通施設に関する計測事例（肥田野・林山・山村(1992)）

〔計測される社会資本整備〕 東北自動車道

〔分析対象地域〕 盛岡・秋田・仙台

肥田野・林山・山村(1992)においては、都市内・都市間の双方における交通施設整備の効果（移動時間短縮・移動費用逓減等）を計測できるように都市内と都市間のアクセシビリティを個別に変数として設定し、さらにこの2つを組み合わせた総合アクセシビリティ指標を作成し、その効果を計測している。ここでは、東北自動車道の整備といった広域社会資本の整備にともない発生する開発利益の計測を行うものである。

*都市内・都市間アクセシビリティについては、次のように定式化している。

ー都市内アクセシビリティ(AC^p_i)ー

$$VAC^p_i = \sum_j \{ (OD^p_{ij}/S_i) / (R^{p_{ij}}/Y_i)^\alpha \}$$

$$AC^p_i = VAC^p_i / (\sum_j VAC^p_i / N)$$

OD^p_{ij} : ij間p目的（通勤・私事・業務）のOD量

$R^{p_{ij}}$: ij間p目的（通勤・私事・業務）の一般化費用（円）

S_i : i地点を含むゾーンのゾーン面積(Km^2)

Y_i : i地点を含む都市の賃金水準（円）

N : 地点数

ー都市間アクセシビリティ(ACC^p_i)ー

$$VACC^p_i = \sum_j \sum_k \{ (E_j/S_i) / (R^{ijk}/Y_i)^\beta \}$$

$$ACC^p_i = VACC^p_i / (\sum_j VACC^p_i / N)$$

N : ゾーン数

E_j : j地域の人口

S_j : j地域の面積

R^{ijk} : ij間k交通機関の一般化費用

Y_i : iゾーンを含む地域の賃金水準（円）

*ここで定式化されたアクセシビリティは、道路を対象としたものであるが、航空、鉄道、などの交通社会資本においても適用可能である。

*以上のようなアクセシビリティ定式化の下、住宅地、商業・業務地について地価関数を推定している。その推定結果を以下に示す。

(地価関数の推定結果)

《住宅地》

	変数名	単位	偏回帰係数	t 値
X 1	下水道	タミ-	0.237	6.0
X 2	最寄駅までの距離	m	-0.354E-4	-5.7
X 3	市街化調整区域	タミ-	-0.614	-7.1
X 4	複合アクセシビリティ	—	0.234	7.7

決定係数=0.68, 定数項 $\alpha_0=10.644$, 平均絶対誤差率=14.4%,

サンプル数 =157,

地価関数式(円/㎡:昭和60年価格) $\ln Y = \alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4$

通勤アクセシビリティ指標距離抵抗 $\alpha=1.1$, 都市間アクセシビリティ指標距離抵抗 $\beta=1.3$, $\gamma=60$, $\delta=7$

《商業・業務地》

	変数名	単位	偏回帰係数	t 値
X 1	接面道路幅員	m	0.133E-1	3.9
X 2	下水道	タミ-	0.282	1.8
X 3	商業・業務軸	タミ-	0.707	6.2
X 4	複合アクセシビリティ	—	0.501	7.7

決定係数=0.83, 定数項 $\alpha_0=10.681$, 平均絶対誤差率=31.9%,

サンプル数 =58,

地価関数式(円/㎡:昭和60年価格) $\ln Y = \alpha_0 + \alpha_1 X_1 + \alpha_2 X_2 + \alpha_3 X_3 + \alpha_4 X_4$

業務アクセシビリティ指

標距離抵抗 $\alpha=0.8$, 都市間アクセシビリティ指標距離抵抗 $\beta=1.3$, $\gamma=60$, $\delta=7$

(5) 開発利益計測手法としての適用性

以上、開発利益の計測事例を整理するとともに、具体的な事例について紹介した。開発利益の計測に関する研究は、理論・実証ともに、現在にいたるまで、多くの研究者によって研究の蓄積がなされてきている。そして、現在においては、一定の条件下において、かなりの精度で計測することが可能であると言えるであろう。

さらには、土地価格に着目し、開発利益の計測を行う場合においては、以上のような研究レベルにおける適用可能性の増大のみならず、公的土地評価の一元化、土地関連情報の整備にともなって、制度的にも十分応え得るようになってきているといえるものと考ええる。

従来の開発利益還元の議論において、その制度化において最も大きな障害の一つとして指摘されてきたのが、計測に関する信頼性である。そのような障害により、現在にいたるまで、開発利益還元に関する多くの議論が挫折してきたことは事実であろう。

しかしながら、現在においては、地価関数による計測は特定の主体においては可能となっており、そのような視点から、新しい制度を構築することは、開発利益還元制度の実現に向けての大きな一歩になるものと考ええる。

【 参 考 文 献 】

- (1)肥田野登・林山泰久・山村能郎(1992): 都市間交通施設整備がもたらす便益と地価変動, 土木学会論文集No449/IV-17, pp37-46,
- (2)安藤朝夫・内田隆一・吉田克明(1992): 2大都市圏における地価関数の推定結果を用いた地価変動の時空間分析, 土木学会論文集No449/IV-17, pp.77-86,
- (3)屋井鉄雄・岩倉成志・洞康之(1992): 商業集積地における地価構成要因に関する研究, 土木学会論文集No449/IV-17, pp87-96
- (4)平松登志樹(1991): 家庭排水処理施設の整備方策の評価, 東京工業大学博士論文
- (5)肥田野登(1987): 住環境整備と地価変動, アメニティーを評価する, 不動産研究, Vol.29, No.2, pp.1-10
- (6)森杉壽芳・由利昌平(1987): 住環境改善便益の資産価値に反映する程度に関する数値計算的考察, 日本不動産学会誌, Vol.2, No.4, pp.71-79
- (7)Scotchmer, S.(1985): Hedonic Prices and Cost/Benefit analysis, Journal of Economic Theory, Vol.37, pp.55-75
- (8)Scotchmer, S.(1986): The Short Run and Long Run Benefits of Environment Improvement, Journal of Public Economics, Vol.30, pp.61-81
- (9)Bartik, T.J.(1988): Measuring the Benefits of Amenity Improvements in Hedonic Price Models, Land Economics, Vol.64, No.2, pp.172-183
- (10)森杉壽芳・大野栄治・宮城俊彦(1991): 住環境整備による住み替え便益の定義と計測モデル, 土木学会論文集, No.425/IV-14, pp.117-125
- (11)Cropper, M.L., Deck, L.B. and McConnell, K.E.(1988): On the Choice of Function Form for Hedonic Price Functions, The Review of Economics and Statistics, pp.668-675
- (12)Follain, J.R. and Jimenez, E.(1986): Estimating the Demand for Housing Characteristics, Regional Science and Urban Economics, Vol.15, pp.77-107
- (13)Epplé, D.(1987): Hedonic Prices and Implicit Markets, Estimating Demand and Supply Functions for Differentiated Products, Journal of Political Economy, Vol.95, pp.59-80

- 14)金本良嗣・中村良平・矢澤則彦(1988): ヘドニック・アプローチによる環境の価値の測定,環境科学会誌, Vol.2, pp.251-260
- 15)Kanemoto,Y. and Nakamura,R.(1986): A New Approach to the Estimation of Strucural Equations in Hedonic Models, Journal of Urban Economics, Vol.19, pp.218-2336
- 16)Horowitz,J.L.(1987): Identification and Stochastic Specification in Rosen's Hedonic Price Model, Journal of Urban Economics, Vol.22, pp.165-173
- 17)Caulkins,P.P.,Bishop,R.C. and Bouwes,Sr.N.W.(1986): The Travel Cost Model for Lake Recreation, A Comparison of Two Methods for Incorporating Site Quality and Substitution Effects, American Agricultural Economics, May, pp.291-297
- 18)Voith,R.: Capitalization of Local and Regional Attributes into Wages and Rents: Differences Across Residential, Commercial and Mixed-Use Communities, Journal of Regional Science, Vol.31, No.2, pp.127-145, 1991
- 19)Hidano,N. and Nakamura,H.(1986): The Estimation of Capital Gains of Property Value for Equitable Cost Bearing of Urban Railway Improvement, The Proceeding of 4th WCTR, pp.1354-136
- 20)平松登志樹・肥田野登(1989): 河川環境改善効果の計測手法の比較分析, 土木計画学研究・論文集, No.7, pp.104-114
- 21)肥田野登・中村英夫・荒津有紀・長沢一秀(1986): 資産価値に基づいた都市近郊鉄道の整備効果の計測, 土木学会論文集, No.3 65, pp.135-144
- 22)肥田野登・平本和弘(1986): 資産価値による中規模都市公園の整備効果の計測, 都市計画学会学術研究論文集, No.21, pp.409-414
- 23)Anas,D. and Eum,S.J.(1984): Hedonic Analysis of Housing Market in Disequilibrium, Journal of Urban Economics, Vol.15, pp.87-106
- 24)肥田野登・中村英夫・太田雅文(1985): 郊外鉄道新線建設効果の資産価値への転移, 土木計画学研究・講演集, pp.117-124,
- 25)1970年代東京圏での分析例として, Edmonds,R.G.Jr.: 住宅地価格決定の空間的メカニズム, 不動産研究, Vol.23, No.2, pp.10-16, 1981, および, 中島康典: 地価変動とヘドニックアプローチ, 不動産研究, Vol.18, No.1, pp.65-67, 1976がある
- 26)肥田野登・武林雅衛(1987): 大都市における複合交通空間整備効果の計測, 土木計画学研究・論文集, No.8, pp.121-128,
- 27)中川大・肥田野登・清水教行(1987): 広域幹線道路整備による主体別受益と負担の計測, 土木計画学・論文集, No.5, pp.187-194
- 28)川井隆司・小田浩司・枝村俊郎(1989): ヘドニック地価関数モデルによる都市の地価構造分析に関する研究, 土木計画学・講演集, No.12, pp.667-674
- 29)宮田譲・安邊英明(1991): 地価関数に基づく治水事業効果の計測-千歳川を流域を事例として, 都市計画論文集, No.26-A, pp.109-114
- 30)横森直樹・肥田野登(1992): 都市における河川環境改善の便益計測に関する研究, 土木学会年次学術講演会
- 31)宗岡慶太(1983): 都市河川流域における土地利用変化の分析, 東京大学土木工学科卒業論文
- 32)水谷香澄・肥田野登・中川大・山口正洋(1988): まちの個性の核となる施設の効果に関する研究, 土木計画学研究・講演集, No.11, pp.645-651
- 33)矢澤則彦・金本良嗣: ヘドニック・アプローチにおける変数選択, 環境科学雑誌, Vol.5, pp.45-56, 1992
- 34)大野栄治・森杉壽芳・村上昭彦(1991): 多地点時系列データによる地価モデルの推定, 土木学会第45回年次学術講演概要集, pp.106-107
- 35)清水教行・肥田野登・内山久雄・岩倉成志(1988): 資産価値分析による中高層住宅の住環境の評価手法に関する研究, 都市計画学会学術研究論文集, No.23, pp.253-258

第4章 開発利益還元システムの設計

4. 1 開発利益還元システムの全体像

(1) 社会資本の種別や整備方式に応じた開発利益還元方策

社会資本の種類により、あるいはその整備の仕方、整備する場所などにより、効果の内容やおおよそ範囲などは様々であり、それに応じて様々な開発利益還元の方策が考えられる。基本的には、ひとつの事業の中で開発利益還元が完結することが望ましい。しかしながら、事業の種類によってはその中で還元を図ることが困難なものや、周辺に便益がオーバーフローしてしまい、回収が困難なものも多い。そのような場合に対応するため、土地税制を通じた還元手法が整備されていることが望ましい。以上の考え方に従い、図4-1に示すような開発利益還元方策について検討していくこととする。

事業制度と土地税制による開発利益還元

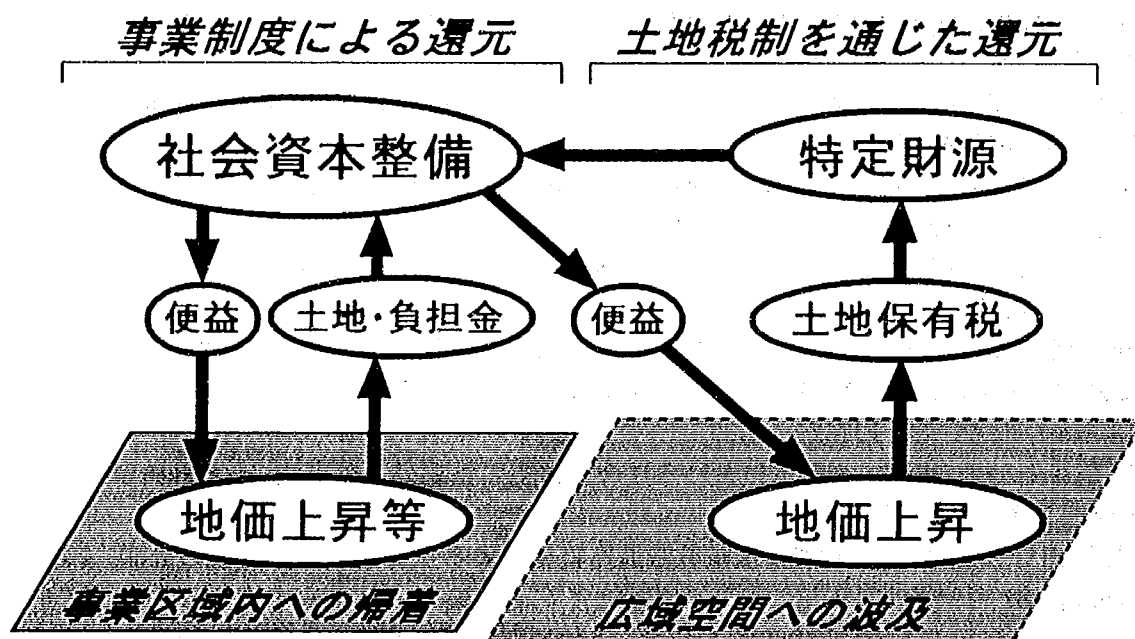


図4-1 事業制度と土地税制による開発利益還元のイメージ

(2) 事業制度による開発利益還元

社会資本を整備する場合に、ひとつの事業の中で受益と負担が完結するのであれば、公平性が確保され、また受益に見合った投資が行われるようになり、非常に望ましい。自らの負担によって自らの利益となる施設を整備するという、最も理想的な形であるといえる。個人・組合施行の土地区画整理事業などはこの例である。また公共主体が実施する場合でも受益者または開発者により費用負担がなされていればこれに相当する。この場合、以下の2点に注意する必要がある。

まず、事業の外部に利益または不利益をもたらす場合、それは調整されなければならない。外部に利益をもたらす場合、例えば土地区画整理事業の中で広域的な便益をもたらす幹線道路が整備される場合などは、そのような事業を促進するために補助金を与える。不利益をもたらす場合、例えば大規

模商業施設の開発が周辺の交通状況を悪化させる場合などは、そのような開発を抑制するために負担金を徴収するか必要な施設の整備を義務づける。

次に、事業として完結していても、その中に複数の構成員が存在する場合には、その人たちの間での受益と負担の調整が必要なことは言うまでもない。土地区画整理事業のような確立された手法であればあまり問題はないであろうが、まだ完成度が低いとみられる新しい手法を使う場合や、独自の手法で受益と負担を調整して事業を行おうとする場合、不当に利益を得ている者や不利益を被っている者がいないか慎重に検討する必要がある。

以上の点に注意しつつ、事業制度による開発利益還元は、様々な方式が試みられ、制度化が図られるべきである。

(3) 土地税制による開発利益還元

便益が広く波及するなど事業制度により開発利益を還元できない場合や、できる場合でも区域外への便益の溢出分を回収する場合に対応するため、土地税制による開発利益還元方策を検討する。実際の土地課税には様々なものがあるが極めて複雑なので、簡単な土地保有税と土地増価税について考察する。土地保有税は地価そのものを、土地増価税は地価の増価額を課税対象とし、一定の税率を掛けて毎期徴収する。

ところで本来は土地税制による開発利益還元は地価ではなく地代への課税によるのが望ましいが、現実的には地代を捕捉するのは極めて難しいので、代理指標として地価を用いざるを得ない。土地保有税は、長期的に地価は地代と概ね同様の推移を辿ると考えれば地代への課税と相似と見なせる。土地増価税は将来に渡る地代の上昇をその予想が生じた時点でまとめて徴収するものと考えられる。開発利益還元の観点からこれら2つの課税方法の特徴と問題点を検討する。

まず土地増価税については、単純に単位期間内の、あるいは取得時と売却時の間の増価に対する課税では開発利益の吸収にならない。なぜなら、ある土地の価値は多くの社会資本により形成されており、その整備が各地で行われている状態では、ある土地の価格は上下動を示し、正の効果と負の効果が相殺されるからである。もし地価変動の中から正の効果をもたらした社会資本整備の寄与分を分離することが技術的に可能であれば開発利益は原理的に計測されるが、その場合見かけ上地価が変動しなくても（時には下落局面でも）社会資本整備による土地増価があったとして開発利益が徴収されることになる。以上、計測技術上の問題と、社会的合意が得られ難いという問題点がある。

次に土地保有税については、地代があまり変動しない状態では地代への課税と見なせ、社会資本整備による便益の回収という意味では望ましい。しかし地代は長期にわたって発生するのに対して社会資本整備は一時期に多額の資金が必要であり、時間的なギャップの問題点がある。また図-3で見たとおり、地代が急激に上昇すると地価も値上りするが、この増価益に見かけ上課税されず^{*9}、土地増価税に比べて不公平感が残る。また、以上、資金需要と徴収の時間的ギャップ、急激な値上り時の不公平感という問題点がある。

以上あげた以外にも、土地利用に対する中立性や、実務的制度的な問題点などがあり、どちらが望

ましいかを判断するにはさらに詳細な検討が必要である。本研究における考え方は4. 2で示される。

(4) 事業制度と土地税制の整合性の確保

本研究で考える開発利益還元システムは、事業制度によるものと土地税制によるものが併存する形となる。この場合、二重課税などのミスマッチを防ぎ、両制度によって総合的な開発利益還元が図られるよう、整合性を確保する必要がある。

4. 2 土地税制による開発利益還元システムの設計

(1) 課税方式と課税客体の選択

社会資本整備等開発によって生じた便益は、土地価格の上昇といったかたちで具現化される。すべての住民が同等の土地を所有しており、開発利益を享受した土地所有者が消費を拡大させるという行動をとるならば、消費課税による還元も考えられるものの、そのような仮定は非現実的であると考え。そこで、開発利益を直接的に捉える所得・資産による還元方策を考える。

(2) 所得概念による開発利益の捉え方

所得課税による開発利益還元を考える場合、所得課税における所得の概念を明確にしなければならない。Kaldor(1955)によると、所得の定義に関する経済学者の定義は、大きく5つに分類できるものとする。それは、(1)消費としての所得、(2)利子としての所得、(3)標準化された流れとしての所得、(4)課税能力の尺度としての所得、(5)配当としての所得の5つである。

さらに限定するならば、E. Lindahlを中心とするストックホルム学派の流れを汲む、H. Hicks(1939)によって与えられた“経済的原価所得”と以下詳細の紹介する“包括的所得”の2つに分類される¹⁾。ここでは、課税としての所得の定義について考えてみる。

所得課税における所得概念については、2つの大きな学説が存在する。

一つは、①周期説・源泉説と言われるものであり、もう一つは、②純資産増加説・経済力増加説と言われるものである。

1. 詳細は、辻山(1991)第1章が詳しい。

①周期説・源泉説

周期説・および源泉説とは、所得源泉と結びつき、規則的・周期的にもたらされる所得のみを、所得としてみなす概念である。イギリス・フランスの制度と結びつき発展したものである。

イギリスにおいては、次のように、所得をその源泉に着目し、5つに分類されたfive schedule制度が採用されている。

(1)地代・家賃

(2)農業利潤

(3)利子・配当

(4)商工業利潤

(5)給料・年金

(開発利益還元の可能性)

このようなフレームにおいて開発利益還元を考えた場合においては、開発利益は、周期的に発生するものではなく、偶発的に発生するいわゆるWindfallとして捉えられるために、周期的・源泉説に基づく所得課税においては、吸収できないこととなる。つまり、周期説・源泉説にたった場合、開発利益とは所得ではないのである。それゆえに、所得課税とは異なった制度によって、その吸収が求められるのである。このことは、Kay and King(1986)においても紹介されている。同著によると、「イギリスの税法では当初、windfallは、一時所得とみなされ、株の取引人の場合に所得税が課される以外は、非課税とされた」(訳・P83)と指摘されている。

②純資産増加説・経済力増加説

純資産増加説・経済力増加説とは、所得を2時点間における経済力の増加として捉え、その経済力を先に指摘した所得の獲得および源泉ではなく、所得の処分面・行使面に着目し捉えるものである。

それゆえに、周期説において排除されていた贈与やとみくじ収入といった偶発的所得を含め、また資産価値の増加分を含める一方において、資産価値減少を控除して所得を算定すべきであるとしている。

このような制度は総合所得の申告納税制度と結びついてドイツ・アメリカにおいて発展し、現代の支配的学説であるといえる。(佐藤(1981)pp161-162)

この学説は、ドイツのSchanz(1896)によって論じられたものであり、その後、アメリカのHaig(1921)Simons(1938)において、整理・発展されたものである。それゆえに、このような所得概念はSchanz-Haig-Simonsの所得概念また、包括的所得概念と呼ばれている。

サイモンズにおいては、個人所得を次のように定義している。

「消費に用いられた権利の市場価値と期首・期末間における保有財産価値の代数和」

(所得 = 消費 + 資産の純増)

このような所得概念は、近年においては、1986年のレーガン税制改革において再度注目され、わが国においても、中曽根・竹下税制改革において規範的な所得概念として受け入れられた。

このような所得概念を、石 弘光教授の整理にしたがいより具体的な課税標準として分類すると、

- | | |
|---------|---|
| A. 消費 | 要素所得および移転所得からの消費
自家消費
所有資産・耐久消費財の使用価値(帰属サービス) |
| B. 資産純増 | 純貯蓄の蓄積
所有資産の価値増加 |

(宮島洋「租税論の展開と日本の税制」日本評論社)

(開発利益還元の可能性)

さて、このような所得概念において捉えるならば、「開発利益」とは、ここでいう所有資産の価値増加として捉えることとなる。

開発利益を所有資産の増加として捉えた場合、所有資産の増加とは、マクロ的な所有資産、ここでは土地価格の上昇と開発による土地価格の上昇の複合体として表現されたものであるために、マクロ的な土地価格の上昇局面において開発利益が発生しているといったケースでは、その吸収といった側面からは、満足されることとなる。

しかしながら、マクロ的な土地価格の下落局面において、開発利益が発生している場合においては、土地価格のマクロ変動の中に開発利益が相殺されることとなり、開発利益が発生しているとしても、その吸収は実現されないこととなる。

[包括的所得概念にみる開発利益還元の問題点]

以上、開発利益還元の可能性において指摘したように、戦後日本のように土地価格の継続的な上昇が実現されたように国においては、包括的所得概念に基づく所得課税によって開発利益の吸収は可能である。しかしながら、包括的所得概念の問題点として次のようなことが指摘されている。

まず、宮島(1986)においては、「包括的所得税の主張を、たとえ理論的に優れた租税だと評価できるにしても、実際その通りに制度化され、執行される可能性には乏しく、そのたてまえに反して、実際の所得税は負担の不公平、経済的な悪影響および執行コストの著増をもたらしているとの強い批判が包括的所得税には以前から投げかけられてきました」と指摘し、その具体的な問題として次の点を列挙している。

①資産純増の評価・課税

②全面的インフレ調整

③所得評価の困難さ

の3つである。開発利益還元といった観点から、整理すると①については、一特に該当する点であるが、資産の純増を各会計年度毎に評価することは、そもそも技術的な点から困難なことであり、また、税務行政コストといった点からも非常に大きな問題となる。そのため、通常の制度においては、資産の純増を実現時において捉えているために、平均課税方法の導入または、特別控除の容認がなされなければ、ロックイン効果が発生する可能性が存在する。

(問題点1. 開発利益の計測の困難性)

②の問題については、資産の純増を時系列的に捉えるために、それを名目ベースで補足した場合、インフレ局面においては、実質的に増加していない価値に対して課税をしてしまうこととなる。また、累進税率をとっている場合では、名目的な資産価値の上昇により、より高い税率が適応されてしまうというBracket Creep現象が発生してしまう。そのためには、インデクセーション制度に代表されるインフレ調整の必要が生じることとなる。

最後に③の問題については、開発利益は、土地価格だけではなく賃料に対しても帰着するが、帰属家賃など評価が非常に困難であるといった技術的問題が存在する。

開発利益を所得ベースで還元することを試みた場合、技術的問題をはじめとして、非常に困難な問題が発生することとなる。

純資産増加の測定の困難さについては、Nicholas Kaldor(1955)¹、Kay and King(1986)をはじめとし、牛島(1984)等においても同様に指摘されている。

また、包括的所得概念については、先に指摘したように、1986年のアメリカにおける税制改革において議論がなされた。その中心的な役割をはたしたJ. E. Peckman(1986)においても、発生ベースのキャピタルゲインについて、「大半の租税専門家はこれを非現実的だと信じており、私もまた賛成である」²としている。

以上のような議論におけるキャピタルゲインとは、土地ではなく、むしろ有価証券を念頭においていると考えられるが、その困難性は土地についても同様であろう。また、所得間の公平性といった点からも、どのような所得についても同程度の精度において補足されることが求められることとなろう。

このような指摘から、包括的所得概念に基づく所得課税において開発利益を還元することは、技術的制約をはじめとし、税務行政上の種々の問題から困難であるといえる。

そのように考えてくると、実現ベースのキャピタルゲイン課税の基本的枠組みの中において、その可能性を模索するか、代替的な課税ベースにその還元を求めることとなる。

代替的な課税ベースにおいてその還元を求めるとするならば、消費および資産課税にその役割を求めることとなる。先に指摘したように、わが国を含む近代財政国家においては、所得税を基幹税として位置づけ、租税構造を確立し、その課税ベースとして、包括的所得概念が採用されている。しかしながら、その課税が困難であるとしたならば、補足できない所得の部分を消費または資産に対する課税ベースに負担を求めることとなる。³

ここでは、所得課税による開発利益還元の可能性を模索するために、つづいて、キャピタルゲイン課税による開発利益還元の可能性と問題点を模索する。

1. Kaldor(1955) "An Expenditure Tax" London, Allen and Unwin, pp54-78におい

て、指摘している。Kaldorは、包括的所得概念の消費についてはほとんど言及せずして、純資産の増加・減少の測定の困難性を指摘するとともに、「個人所得を定義することは原則的に不可能と思われる」としている。

2. J. E. Peckman(1986) "The Rich, The Poor, and The Taxes They Pay" 石弘光・馬場義久訳(1988)「税制改革の理論と現実」東洋経済

3. 「租税論上の課税ベース論は、まず個人課税としての所得ベースと消費ベースとの選択が基本となり、ついで税務行政や徴税への配慮から資産ストック・ベース課税と法人課税が補完税として位置づけられることとなろう。」

(宮島洋「課税ベースと課税方法の選択」貝塚・石・宮島・野口・本間編

『税制改革の潮流』有斐閣)

(3) 土地税制をめぐる諸議論

土地税制の効果については、土地保有課税における中立性の議論とキャピタルゲイン課税におけるロックイン効果に関する議論の2つに集約される。

従来、経済学の理論体系においては、土地保有税の税率の引き上げは、割引率の上昇と同じ効果を持つと考えられるために、地価の安定に寄与するばかりか、将来期における収益を見込んだ土地利用を不利とするために、非効率な土地利用を抑制する効果を有すると考えられた。土地譲渡益課税においては、現行税制が実現キャピタル・ゲインに対して課税されるものであるために、土地譲渡益課税の強化は、新規需要を抑制する効果を有するものの、従来からの土地所有者に対しては、蓄積されたキャピタル・ゲインが大きい場合には、留保需要を強め、いわゆるロック・イン効果を生じさせる可能性が高いと考えられていた。

まず土地保有課税が遊休地の開発に与える影響に関する理論研究としては、野口(1989)、金本(1991)等が存在する。このような研究は、ある特定のプロジェクトについて土地保有課税が開発時点にどのような影響を与えるかの分析、2つ以上のプロジェクト間の選択に関する分析、の2つの部分が存在する(金本(1991)P.2)。ここでの両者の議論は、の部分に焦点をあてたものである。

野口(1989)においては、保有税(固定資産税)が存在しないケースと導入されたケースを比較し、固定資産税が、最適開発時点を早める効果を有することを指摘した。同氏の分析は、遊休地を対象とした遊休地課税であったのに対して、金本(1991)においては、地価税、遊休地価税、そして開発費用をも含めた固定資産税について分析しており、野口氏とは異なる結果を導出している。

譲渡益課税強化におけるロックイン効果に関する議論としては、岩田(1992)金本(1992)等が存在する。金本(1992)においては、開発前における地代収入の相違により、ロックイン効果の大きさが異なることを示し、開発前の地代収入がゼロである完全な遊休地においては、ロックイン効果は働かず、逆に開発を早める効果を有するとし、ロックイン効果が発生するのは、取得時点で予期しなかったキャピタルゲインが存在する場合だけであるとする。

これらの問題に対する実証分析としては、Kanemoto, Hayashi, Wago(1987)、安藤・岩田・山崎他(1991)等において行われている。

(4) 譲渡益課税に伴うロックイン効果の回避策

現在の研究動向としては、以上の通りであるが、特に注目すべき論点としては、譲渡益課税強化にともなうロックイン効果に関する議論である。このようなロックイン効果を回避するために、土地含み益利子税および売却時中立課税といった方法が提案されている。

a. 土地含み益課税

ロックイン効果が発生する環境としては、納税延期による利益が発生する場合である。そのような延納の利益を相殺するために、土地保有者が土地を譲渡した場合の土地譲渡所得税額に税引き後金利を乗じた金額を期末に税金として徴収することによって、納税のタイミングによる非中立性を解除するものが可能となるのである。¹

b. 売却時中立課税

売却時中立課税とは、保有期間が長いほど譲渡益税率を上昇させて、保有期間に関係なくキャピタルゲインに対する実効税率を一定にする課税方法である。しかしながら、このような方式においては、土地を所有しつづける限りにおいて課税が発生しないため、地主が死亡した段階においてその地主が残した土地のキャピタルゲインに対して、実現したものとみなして、その利益に対して課税することが必要であるとする。売却時中立課税と死亡時課税を併用することによってロックイン効果を回避できるものとする。²

1. 詳細は、岩田・山崎他(1993)第4. 5章参照のこと。

2. 詳細は、八田(1988)第3. 5章参照のこと。

岩田規久男：土地と住宅の経済学，日本経済新聞社，pp. 17-73, 1977.

野口悠紀雄：土地の経済学，日本経済新聞社，pp. 29-89, 1989.

宮尾尊弘：ストック経済の時代，第6章地価対策の問題点，日本経済新聞社，
pp. 108-129, 1989.

岩田規久男：ストック経済の構造，岩波書店，pp. 141-166, 1992

西村清彦：日本の株価・地価，第5章日本の地価決定メカニズム，東京大学出版会，
pp. 109-134, 1991.

野口悠紀雄・宮尾尊弘・地価バブルの是非を論ずる，週間東洋経済
pp. 16-26, 1991. 5. 18

岩田規久男等：都市と土地の理論，ぎょうせい，pp. 1-12, 157-230, 1992.

金本良嗣：土地保有税と遊休地の開発，季刊住宅土地経済，pp. 2-9, 1991

金本良嗣：譲渡所得税と遊休地価税，季刊住宅土地経済，pp. 2-9, 1992

安藤・岩田・山崎：土地税制の理論的・計量的分析，経済分析第126号，
経済企画庁経済研究所，1991

(5) 開発利益還元システムの構築

開発利益還元システムの概略を、以下に示す。

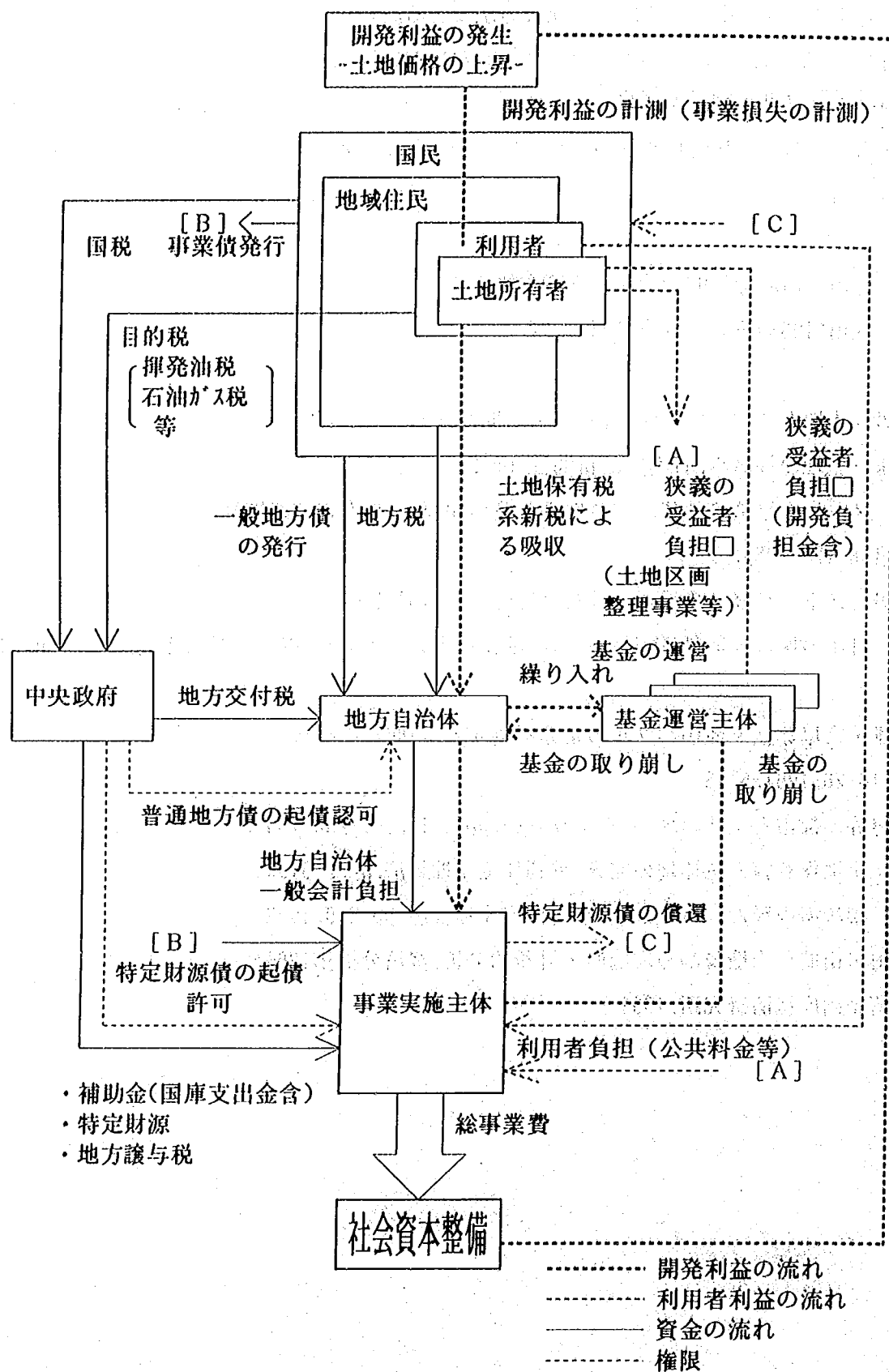


図4-2 開発利益還元システムフロー (鳥瞰図)

(6) 開発利益還元の実施の流れ

開発利益還元のシステム構築において、不公平性の是正といった観点からの開発利益徴収、および財源確保といった観点からの開発利益の特定財源化といった2つの問題に対して明確な回答が求められる。

さらに、社会資本整備財源全体の流れにおいて、開発利益の流れ・位置づけを明確にすることが必要とされる。社会資本整備の流れにおいて、開発利益還元システムは、大きく4つの段階分類される。

つまり、第1段階：社会資本整備段階、第2段階：開発利益の発生・吸収段階、第3段階：特定財源化段階、第4段階：開発利益還流段階の4つである。

【第1段階】

まず第1段階である社会資本整備段階においては、集中的に資金需要が発生する段階ではあるものの、開発利益は発生していない段階である。ゆえに、資金需要の発生時期と開発利益の発生時期を調整する手段が求められる。

【第2段階】

社会資本が整備された後においては、供給された社会資本を中心として立地条件の向上・土地利用の高度化（その可能性の増大）にともない土地価格の上昇が発生する。ここでいう、土地価格の上昇とは、社会資本整備が実施される前と、実施された後における土地価格差、いわゆる時系列的な土地価格の変動を意味するのではなく、それぞれの一時点において、社会資本整備がなされていない地域との差にみる地域比較にみた土地価格の変動を意味するものである。この段階が、第2段階である開発利益の吸収段階に位置づけられる。ここで求められる要件は、不公平性の是正・公平性の確保である。社会資本整備にともない発生する開発利益は、一部の土地所有者の利得として帰着しており、そのような利得は、土地所有者の努力によって獲得されたものではない、いわゆる不労利得であり、社会資本整備が公共部門のより公共の資金を投じて実行された場合においては、一般的な納税者から一部の土地所有者に対しての所得移転にほかならず、不当利得としての性格も有するものである。このような不公平な状況は、社会的正義の観点から許されるはずはなく、その是正が求められる。開発利益の発生・吸収段階においては、このような不公平性の是正・公平性の確保が求められるのである。

【第3段階】

第2段階において、何らかの方策をもって開発利益を吸収したとしても、その受け皿をどのようにするかといった問題が発生する。一つの方法としては、広く薄く公共に還元させる、いわゆる一般財源的に利用する方法が考えられる。公平論の観点からは、一部の土地所有者に対してそれ利益が帰着することが問題視されるわけであり、その利益を広く全体に還元させるといったことについては、同意が得られるものとする。しかしながら、わが国の社会資本整備の状況は、他の先進主要国との比較においてまだまだ絶対的に不足している状況にあり、さらに質の高い高度な社会資本整備が求められる一方、高齢化社会の到来、国際社会における役割の増大等にとともない社会資本を取り巻く財政環境はますます苦しい状況になっていくことが予想される。また、開発利益の発生原因が、特定の社会資本整備と特定できる以上、そのような開発利益の発生に対して貢献した主体に対して還元させるこ

とが求められると考える。以上のような問題から、何らかのかたちで吸収された開発利益を特定化することが求められるのである。この段階が第3段階である特定財源化段階である。

【第4段階】

さて、最後に特定財源化されたのちにおいて、そのプールされた開発利益をどこに還流させていくかといった問題が発生する。いわゆる第4段階である開発利益の還流段階である。第3段階においては、開発利益のプール先を明らかにしただけであったため、同段階は広い意味での特定財源化であり、その特定利用先を明示化することが求められる。

以上4つの段階におけるそれぞれの問題に対応できる開発利益還元システムの構築を行う。

4. 3 社会資本整備によって発生した開発利益の吸収

(1) 土地保有税による開発利益の吸収

開発利益の吸収方法として、土地税制、特に土地保有税を選択する。

開発利益の吸収方法としては、大きく区画整理事業・特定街区制度に代表される事業制度による方法と、土地関連税制に代表される土地税制による方法に大別される。これらの制度の現状に関する調査から、事業区域外へ溢出した開発利益および広域的社會資本整備にともない発生した開発利益の吸収する制度が、わが国においてはかけていることが明確にされた。まず開発利益還元の導入段階においては、広域的に波及した開発利益の還元が求められるのである。

以上のような、広域的に波及した開発利益を吸収する手段として土地保有税を選択する。土地関連税制には大きく、土地価格の時系列的変動に対して課税を行うものと、土地価格の保有価値に対して課税が行われる2つのタイプに分類される。まず、前者において開発利益の吸収を考えた場合においては、開発利益部分と土地価格の時系列的変動要因でマクロ的經濟要因との分離が計測論上困難であるばかりか、土地価格のマクロ的下落局面においては対処することが不可能となってしまう。開発利益の定義の際に明示化したが、開発利益とは、社會資本整備がなされていない地域との地域比較にみる土地価格の変動部分であると定義されるものであり、社會資本整備にともない発生するサービスが土地価格に資本化されたものであると考えられることから、土地保有課税による吸収方法が選択されるのである。

(2) 具体的な課税方法の選択

開発利益の吸収を実施する場合、特別の課税をするのかどうかといった問題が発生する。

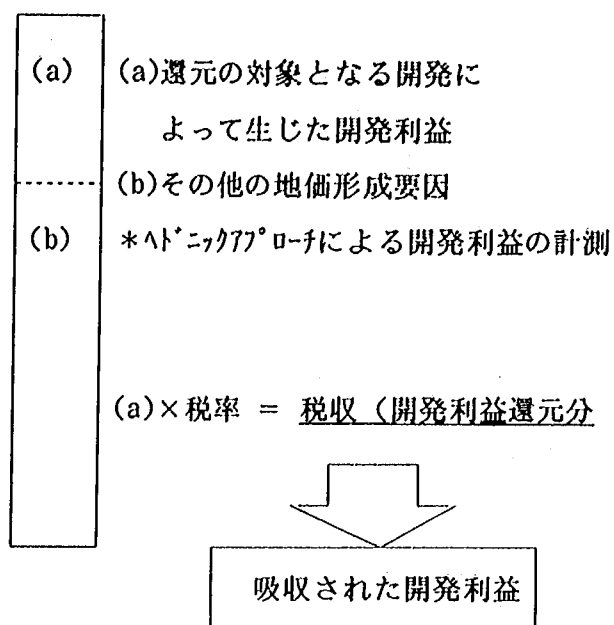
例えば、開発利益それ自体を狙った特別の課税を実施しようとするならば、《課税方法1》特定の主体（開発利益を享受している土地所有者）に対して、特別の負担を求めることとなり、クリアされるべき多くのハードルを有する。

一方、財源確保だけの視点に立つならば、現行の土地保有課税—例えば、固定資産税—の税収における開発利益相当分を社會資本整備財源に充てるといったことも考えられる。《課税方法2》

以下、それぞれの方策について具体的に検討を与える。

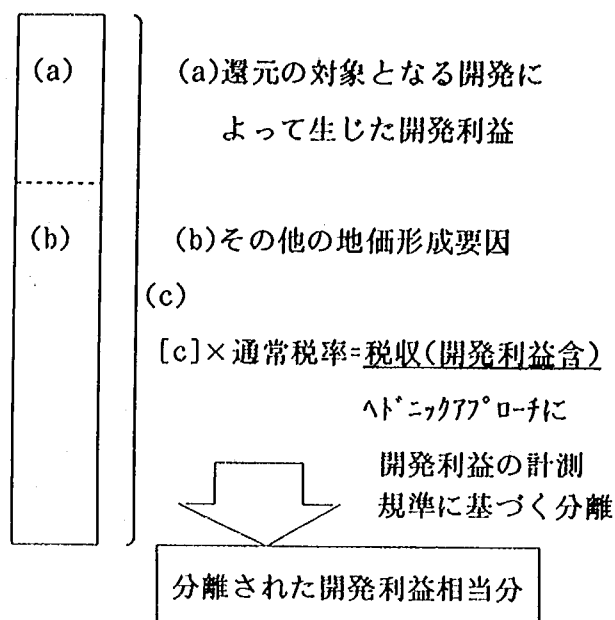
《課税方法1》特別課徴分離吸収型方式

(租税負担率の上昇あり)



《課税方法2》通常課税内部配分型方式

(租税負担率の上昇なし)



まず課税方法1においては、土地保有課税の課税標準である土地価格を開発利益分とその他の地価形成要因とに分離し、開発利益分に対して特別な課税を実施しようとする方法である。そのような場合においては、超過課税を実施することとなるため、制度導入に際し、負担者からの抵抗があることは容易に予想されることであり、住民との合意形成が求められる。また、課税標準である開発利益分とその他の地価形成要因と分離することが可能なのか、といった技術的問題が発生する。課税標準における分離可能性問題と同様に、空間的な意味における分離可能性、いわゆる区域指定の可能性の問題も同様に発生する。さらには、目的税化の可能性問題、既存の類似制度との二重課税問題、制度導入時以降の社会資本建設だけを対象とする場合においては、社会資本整備の遅延にともなう不利益のほか、特別な負担を求められるといった負担の継承性問題、といった数々のクリアされるべき問題が存在する。

課税方式2においては、従来の課税方式の枠組みにおいて、その税収の行政内部の配分問題であるために、課税方式1よりもクリアされるべき問題は少ないといえる。まず、通常の課税を実施するため、住民との合意形成をとる必要性はなくなる。また、技術的問題についても、行政内部における配分の基準（配分率）として利用されることから、同問題は、課税方法1より緩やかで発生することとなる。区域指定の問題については、制度設計上、発生することはない。目的税化については、課税方法1と同様の困難性を有しており、目的税化をはかる以上、二重課税問題は、同一目的で課税するといった事実から、免れることは出来ない。このように、課税方法2は、課税方法1を選択する際において、最も大きなハードルとして立ちのかるであろう住民との合意形成問題は発生しないこととなるといった意味において、実行可能性は高いといえる。

課税方式1および2の問題点を整理したものが表4-1である。

表4-1 ヒヤリングにおいて指摘された固定資産税による吸収の困難性

	課税方法1	課税方法2
(1)超過課税	・住民との合意形成が困難	・制度設計上該当しない
(2)分離課税方式	・分離可能なのか(技術的問題) ・課税標準の特例措置から、開発利益分をはずすということは、現行法上できない。(租税特別措置法)	・制度設計上該当しない。
(3)区域指定	・不均一課税の問題として扱われる。 その場合、公益が確定できるとともに、客観的データで示すことが求められる。技術的に不可能と考える。(技術的問題)	・制度設計上該当しない。
(4)目的税化	・固定資産税は、一般税であり、特定の行政需要に応えるために、それを充当することはできない。	・左記に同じ。
(5)二重課税問題	・社会資本関連の目的税に都市計画税があるが、その場合二重課税問題が発生する。	・左記に同じ。但し、内部配分であるため、課税標準が重複するというよりも、同一目的であるといった点から、発生する。
(6)その他	・これから建設する社会資本から発生する開発利益だけを対象とするのは負担の継承性といった点から不公平である。	・固定資産税収は地方自治体の貴重な財源であり、その用途を特定の事業に限定すれば、他の公共サービスの供給に悪影響を及ぼす。

表に整理されたように、課税方式2の方が、課税方式1と比較して、方式2の場合においては、行政内部において問題が発生するだけであるがために、一見、実行可能性が高いように思われる。しかしながら、課税方式2は、税収の増加は基本的にはさほど望めないために、(試算の必要性1:税収の増加に関する試算)他の行政サービスの供給に対して影響を与える可能性を有するばかりか、開発利益還元システム構築の目的の一つである不公平性の是正をなんら解決することは出来ないのである。

課税方式2は、そのような重大な問題を有することとなるのである。

ゆえに、開発利益還元制度の目的をどこまで追求するかによって、その困難性に相違が出てくるといえる。

以下、開発利益還元の目的である、不公平性の是正、財源確保といった□つの目的を達成する、課税方法1についてさらに具体的に検討する。

〈課税方法1の具体化〉

土地税制によって、開発利益吸収を実行する場合、その具体的方策として、**新税を創設する、既存の税制を活用する**、といった選択が求められる。

まず、新税の創設は、“新税は悪税なり”といった言葉に象徴されるように、納税者からかなり強い抵抗を受けることは、消費税導入の際に経験したことである。さらに、わが国には、既に国税で地価税、地方税としては固定資産税、都市計画税といった体系的な土地保有税を有しているために、“屋上屋を重ねる”といった批判を受けることは、地価税導入の際に経験したことである。

一方、前述のような既存税制を活用する場合においては、その基本的な課税目的が、開発利益還元といった点におかれていないことから、または制度間の整合性の確保といった点から、いくつかの問題が発生してくる。表4-2は、それぞれの方策についてのメリット・デメリットを整理したものである。

表4-2 開発利益還元からみた各制度のメリット・デメリット

	メリット	デメリット
1. 新税の創設	＊新税であるため、次の目的を持たせることが可能。 ・広域に波及した開発利益を対象にすることが可能。 ・都市計画目的に特定して利用することが可能。	・都市計画税との二重課税問題 ・新税は悪税なり（新税創設の困難性） ・制度普及の困難性（創設されても利用されない可能性がある・水利地益税等）
2. 固定資産税に準拠する方法	・広域に波及した開発利益を対象にすることが可能。	・特定財源化が困難（一般財源である） ・都市計画税との二重課税問題
3. 都市計画税に準拠する方法	・都市計画目的に特定して利用することが可能。	・市街化区域外に対応することが困難。 ・その用途が都市計画事業に限定される。（新幹線・高速道路などへの充当困難）
4. 地価税吸収地域配分方法	・広域に波及した開発利益を対象にすることが可能。	・課税最低限が高いため、課税対象がかなり限定される。 ・特定財源化が困難 ・都市計画税との二重課税問題 ・交付税の利用により、受益に応じた配分が困難

まず、**新税の創設**については、前述のような問題が発生するとともに、現行の都市計画税との二重課税問題が発生することが予想されるとともに、その制度の普及を促進する労力が必要とされる。例えば、わが国においては、開発利益還元を直接的に狙った制度として受益者負担金制度、または宅地開発税、共同施設税、水利地益税といった制度が存在するものの、それぞれの制度の有する種々の問題から、その制度が自治体において活用されていないのが実状である。

既存の税制の活用においては、まず**固定資産税**の活用については、その課税根拠を応益説にしていることから、受益に応じた適切な負担といった開発利益還元と同様の視点に立っているとともに、かなり広域的に波及した開発利益還元を対象とする事が可能である。一方、そもそも同税は、一般財源として位置づけられていることから、特定財源化をはかることの困難性を有しており、さらに、課税方式1の採用、その特定財源化をはかった場合においては、都市計画税となんら変わらないものとなり、二重課税問題が発生する。

都市計画税の活用については、そもそもが都市計画事業推進にともなう財政需要に応えるために創設されたことから、開発利益還元といった問題にもっともなじみ安い性格を有している一方において、市街化区域外へスピルオーバーした開発利益に対応することは基本的には困難であるばかりか、その用途が都市計画事業に限定されることから、新幹線、高速道路といった本システムが対象としている広域的社会資本の還元に対して適応することが出来ないといった問題を有している。

地価税の活用については、制度設計上は、広域に波及した開発利益を対象とする事が可能である一方において、本税の目的が地価の投機的取引の抑制を第1にしていることから、その基本的理念を異にするとともに、現行制度においては、課税最低限がかなり高いところに設定されているため、課税対象が限定されるといった問題を有している。さらには一般財源として活用されているために、特定財源化が困難である、都市計画税との二重課税問題が発生するといった固定資産税と同様の問題を抱えることとなる。最も大きな問題としては、国税として吸収されたものをどのように地方自治体へ配分するかといったことである。各自治体の事業努力との対応を明確にすることが求められるわけであるが、例えば財政調整手段として用いられる地方交付税、地方譲与税の配分はそれぞれ異なった基準に基づき行われており、国庫補助金との連動を考えた場合においては、地方の自主性が失われるなどの問題を有することとなる。

以上、それぞれのメリット・デメリットを整理してきたが、既存税制の活用においては、その基礎的な理念といった根本的問題および以上のような検討から、固定資産税および都市計画税の活用が好ましいものと判断される。以下、固定資産税・都市計画税についてさらに検討をすすめる。

表4-3は、固定資産税・都市計画税について、(1)超過課税、(2)分離課税方式、(3)区域指定、(4)目的税化といった、諸方策の実施の可能性を検討したものである。

表4-3 固定資産税と都市計画税の比較

	固定資産税	都市計画税
(1)超過課税	・住民との合意形成が困難	・左記同様 ・ただし、区域指定と連動させることによって交渉の機会が作れる。
(2)分離課税方式	・分離可能なのか（技術的問題） ・課税標準の特例措置から、開発利益分をはずすということは、現行法上できない。（租税特別措置法）	・分離可能なのか（技術的問題） ・住宅地の特例措置等は、該当しないため、問題はない。
(3)区域指定	・不均一課税の問題として扱われる。その場合、公益が確定できるとともに、客観的データで示すことが求められる。技術的に不可能と考える。（技術的問題）	・市街化区域または都市計画区域の設定の際に同様の問題あり。しかしそもそも区域指定を前提としており、開発に応じた区域指定をする可能性はある。区域変更の困難性は残る。
(4)目的税化	・固定資産税は、一般税であり、特定の行政需要に応えるために、それを充当することはできない。	・都市計画目的のための目的税である。但し、その対象にもれる社会資本がある。
(5)二重課税問題	・社会資本関連の目的税に都市計画税があるが、その場合二重課税問題が発生する。	・二重課税問題なし。
(6)その他	・これから建設する社会資本から発生する開発利益だけを対象とするのは負担の継承性といった点から不公平である。	・都市計画事業を対象としており、その対象事業の拡大の際に同様の問題が指摘される。

まず、超過課税の実施においては、両税ともに、その税の租税負担率の増加を求められる住民との合意形成をどのように行うのかといった問題が発生する。この問題は、住民との交渉費用（徴収費用）と徴収額といった採算性の問題とも関連するものである。

分離課税方式（特定化された開発利益に対して課税を実施する）においては、そもそも分離できるのかといった開発利益還元問題において常に指摘される技術的問題が発生する。また、固定資産税の課税標準は、評価替えの段階においては、急激な負担増を回避するために負担調整措置がとられており、さらには住宅地については、課税標準を一定率割り引く（ $1/2$ 、 $1/4$ 課税）といった特例措置を有している。そのような各種特例措置により、開発利益の対象が不明確なものとなり、受益と負担を一致させるといった目的から開発利益分については、そのような措置から分離することもまた求められる。都市計画税については、負担調整措置の問題は固定資産税と同様であるが、住宅地に対する

特例措置は有していないために、該当しないこととなる。

区域指定については、まず固定資産税については、不均一課税の問題として扱われる。その場合、公益が確定し、それを客観的なデータで説明することが出来れば可能（自治省ヒヤリングによる）ということであり、同問題は技術的問題と同義であるといえよう。都市計画税については、そもそもが区域指定を前提とした税であるためにそのような問題は発生しない。しかしながら、受益の波及範囲に応じた区域指定を実施しようとした場合、区域変更にともなう税負担増・下水道受益者負担金の賦課といったことに対する土地所有者側の抵抗が発生することは容易に予想されることである。そのような問題は、超過課税のところで指摘した問題と同義のように思われるが、このケースにおいては、開発利益還元といった税負担と土地利用コントロールとを連動させることによって、受益がより明確化され、その合意形成は単なる超過課税にともなう合意形成問題とは次元が異なるものであり、さらに住民参加型の社会資本整備が可能となるといったプラスの面も指摘できると考える。

最後に、目的税化の問題であるが、固定資産税においては、そもそも一般税であり、特定の行政需要に対して直結させることは不可能である。都市計画税については、そもそもが目的税であるため、そのような問題は発生しない。しかしながら、前述のようにその対象事業が都市計画事業と限定されているために、鉄道事業、高速道路等の広域的社會資本に対して充当することは出来ないといった問題を有している。

それぞれの施策について、それぞれの税の問題点を指摘してきたが、さらに、固定資産税においては、都市計画税との二重課税問題を残すこととなる。

二重課税問題は、新税の創設・地価税の利用においても同様の問題が指摘されているものの、そのような問題を回避する方法としては、同一目的・同一根拠に基づき二重課税問題が発生する税を統合させるといった方策が考えられる一方において、制度間において課税標準・払い戻しなどの調整で対処するといった方法も存在する。

（３）開発利益の計測手法の提案

開発利益を開発行為にともなう土地価格の上昇として定義することにより、開発利益は土地価格の上昇をもって計測されることとなる。開発利益の定義の際において議論したように、土地価格の上昇には、時系列的な土地価格の上昇と地域比較にみた（クロスセクショナルな）土地価格の上昇と分類できる。

ここでは、地域比較にみた土地価格の上昇として定義したが、その根拠の一つに計測の精度の問題がある。計測論において、土地価格を地域比較にとらえるメリットとして、

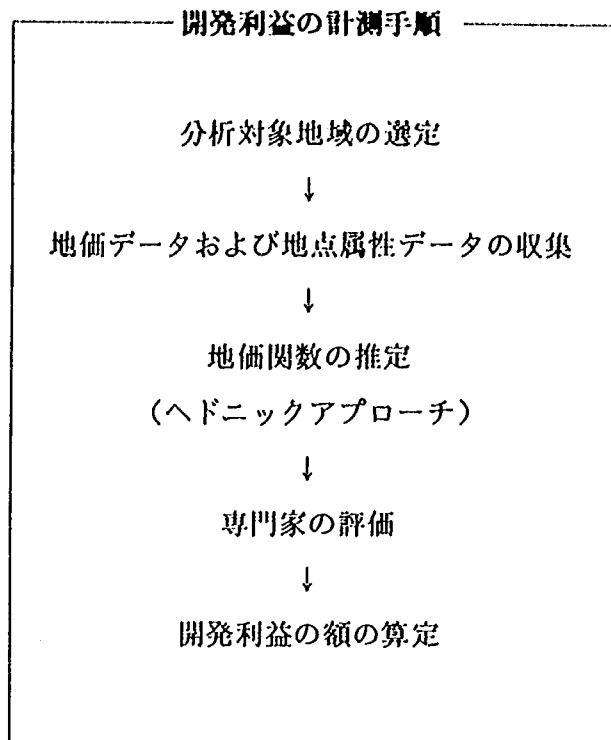
理論的前提条件の少なさ

データの豊富さ

将来見込み分の除去

の３点が指摘されている。

また、計算手順は次のようになる。



開発利益の計測においては、データ特性の有利さや、分析の容易さという意味で、クロスセクショナルな意味でのキャピタリゼーション仮説に依拠したヘドニックアプローチが極めて有効である（図4-2）。また、ヘドニックアプローチによる開発利益計測とともに、専門家による不動産鑑定方式の豊富な知識を補助的の情報として修正を行い、最終的な開発利益の額の算定を行うべきである。

土地資産価値とその形成要因の計測

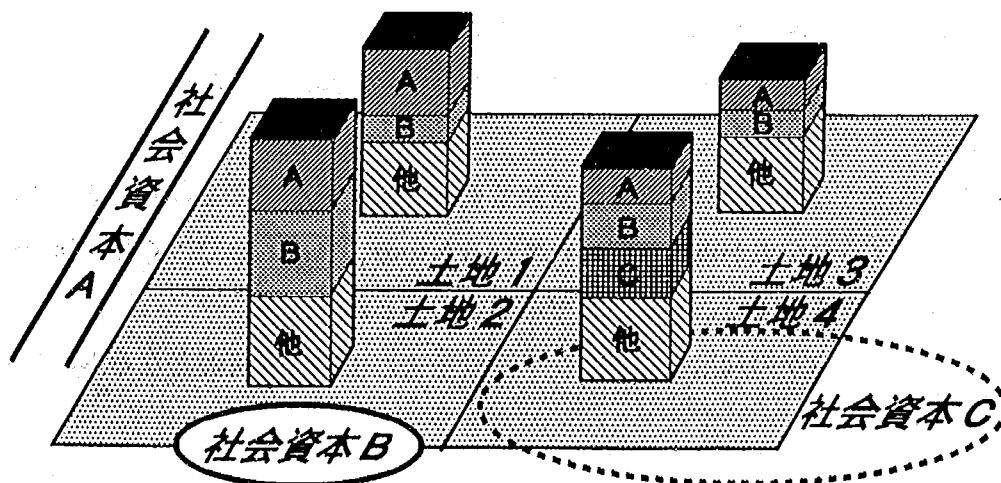


図4-2 ヘドニックアプローチによる開発利益計測のイメージ

(4) 負担能力への配慮の仕方

開発利益還元は、基本的には応益原則にのっとった負担を求めるために、逆進性の問題が発生する。ここで問題となるのは、フロー所得を有しない世帯、および流動性資産を有しない世帯に対して負担を求める場合である。

土地に帰着した開発利益は、負担を課す段階においては、市場において実現されていないために、フロー所得を有しない世帯、流動性資産を有しない世帯にとっては、その負担は困難となってしまう、ある意味では追出税的なものとなる可能性が存在する。

そのような問題に対応する手段としては、固定資産税の家屋分の減税、住民税の減税といった他の税制度の調整で対処する方策がしばしば指摘されるが、そのような方策は土地税制全体の問題であり、開発利益還元といった個別的問題から改正が求められるものではない。

同問題は、開発利益還元システムにおける支払方法の問題として扱うことが出来るものである。

具体的には、吸収主体に対して土地の一部買取を求め、土地債権等の発行によって、土地の移動時点、つまり売却時点・相続時点まで支払を延期することも考えられる。－土地債権の発行－

しかしながら、このような問題は、一世帯どれくらいの負担額が発生するのかといった試算がなければ検討することが出来ない問題である。

〈私的所有財産の公共空間に対する貢献への税制上の配慮〉

受益者負担金において、開発利益が発生した場合には還収するのだから、事業損失が発生した場合においては、補償をすべきであるという論理が指摘されている。ここでは、土地保有税による開発利益還元の構築が試みられており、同制度の基本的根拠は、「公共空間から享受する利益に対して適切な負担を求める」ことにおいているため、前述の同等の論理から、「公共空間に対して私的 effort により貢献している部分については、適切に評価し、その税負担を緩和させる」という論理が働く。ゆえに、土地所有者に対しては、公共空間の価値に貢献する部分（例えば緑地保全等）については、適切に評価し、税負担を軽減することが必要とされるのである。

しかしながら、何をもって公共空間への貢献とするのか、計測することができるのか、といった問題が指摘される。

例えば、生け垣のような場合においては、景観条例や建築制限などによって、その用途を規定してしまう場合は、そのような配慮が現実に行われているものの、自由意志でつくり、何の規制を受けることなくそのような配慮を与えることは困難であると指摘される。

このような問題は、何らかの利用規制とリンクさせることによって可能となるものである。

4. 4 吸収した開発利益の特定財源化

(1) 社会資本整備基金の設立

吸収した開発利益は、財源確保の意味からも、最適供給の面からも、開発利益を発生させた事業主体に対して環流させることが必要となる。そのための方策として次のように考える。

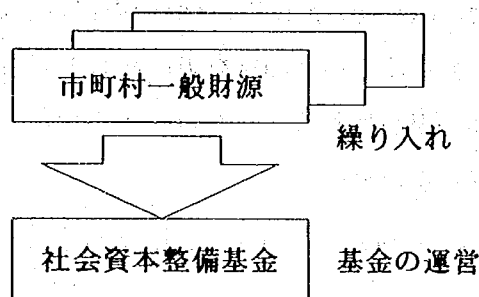
吸収した開発利益を原因別に社会資本整備の特定財源化をはかる方法として、社会資本整備基金（仮称）を設立する。基金設立の目的としては、次の3つである。

ア) 特定財源化の受け皿

吸収された開発利益が、一般財源として他の公共サービス、あるいは自治体職員の人件費等に用いられるようでは、財源確保の達成は実現されないばかりか、公平の観点から望まれるものではない。ゆえに、特定財源化は必要であり、基金制度はその目的を達成する手段であると考える。

イ) 社会資本整備の長期計画策定

社会資本整備は、一時点において巨額の投資が必要とされるため、基金の利用により、安定的な社会資本整備が可能となる。また、計画当局にとっては長期的な視点にたった社会資本整備が可能となる。



さらに、超過課税の実施または、目的税は、特別の財政需要に対して支出されなければならない。社会資本整備は、単年度で終了するものでなく、長期間にわたるものであり、また、建設時に資金需要が集中的に発生するため、それに備えるためプールしておくことが求められる。また、基金は、ほとんどの市町村内において設置されているものであるが、広域社会資本を対象としていることから、市町村間を超える地域で、基金を設立することによって、弾力的に活用することが可能となる。

(2) 財団方式による基金設立

しかしながら、基金化をはかる場合においても、議会での議決が地方自治の基礎的理念から求められるものであり、その繰り入れおよび支出には議会の同意が必要であるものと考えられる。また、その運営主体としては、地方自治体を越えた基金の運営が求められるために、財団法人方式の活用が望ましくであろう。

現在、地方財政再建特別措置法第245条第2項において、地方自治体がその独自財源をもって国が行う事業に対して負担をする事が禁じられているその趣旨としては、地方自治体に対して、国の本来行うべき事業にともない特別な負担が発生することを回避するためのものであるが、例えば国の基

準において実現されない部分を自治体の負担によってその建設をしようとする事を阻害する場合も出てくる。例えば、自動車専用道路の建設にあたり、そのインターチェンジの数は一定のルールに基づき決められているが、自治体の発展のためその建設を自治体が欲した場合において、自治体負担でそれを建設することが同法により不可能としてしまうようなケースがこれに該当する。たとえ、それが開発利益還元といった自治体の努力によって徴収したものであり、一般財源に影響を与えないような方策を講じた場合においても同様である。

4. 5 社会資本整備時における資金調達方法

(1) 特定財源債の発行

社会資本整備の実施にともない、その資金需要は社会資本の整備段階において発生する。しかしながら、開発利益は、社会資本整備後において発生するものであり、当該社会資本整備に対して直接的に利用するためには、何らかの調整手段が求められる。そのような問題を解決するために、特定財源債の発行を提案する。

特定財源債とは、通常の一般財源債とはその担保・償還財源を異にするものである。通常、地方債の起債においては、その自治体の全信用力(full faith and credit)を担保として起債されるものであるが、特定財源債とは、当該事業により、発生する開発利益を担保として起債が行われるものであり、その償還財源としては吸収された開発利益が充当されるべきものである。ゆえに、起債段階においては、明確かつ確実な開発利益還元計画の提示が求められる。

(2) 起債制限の緩和

わが国において、地方債の起債に際し、地方自治法に基づき起債制限が行われている。起債制限の根拠としては、地方自治体の財政力を考慮し、その健全な財政運営を確保するためであり、その基準としては地方自治体の財政力が採用されている。いわゆる自治体の信用力に基づき行われるものである。

開発利益は土地価格の上昇として市場に具現化されるため、開発利益の発生は地方自治体の固定資産－土地－の上昇を意味するものである。ここで、地方債の起債制限基準として固定資産評価額との連動を提案する。

第3部 資料編

表Ⅰ	文献等にみる開発利益の定義……………	99
表Ⅱ	辞書等にみる開発利益の概念・定義……………	104
表Ⅲ	事業システムによる開発利益還元方式……………	106
表Ⅳ	わが国における税システムによる開発利益還元関連制度の概要 ……	111
表Ⅴ	開発利益還元からみた現行税システムの個別的評価……………	118
事例Ⅵ	広島西部丘陵開発における開発負担方式……………	122
資料Ⅶ	戦前受益者負担金にみる開発利益還元の実態と実施上の問題点…	135

表 I 文献等にみる開発利益の定義

年 月	著書・論文名	著 者 名	出 版 社	定 義
1969年6月	『現代経済学』	都留重人	筑摩書房	外部経済創出には、費用を要しないこともあるが、そこに実質的な便益が生じる以上、そのために地価は正當にも上がる。しかし、ことにその便益創出に特別の費用を誰もかけないですんだような場合には、実現化された利益は一種の偶発益であって、それをどこへ帰属されるかは原理の問題というより政策の問題というべきであるからかもしれない。(P.172 L16~) ここで「不労開発利益」と呼んだものには、さきにも示唆したように、二種類のものが考えられる。一つはその開発のために誰か別の人なり機関なりが特定化できる費用をかけた場合であり、いま一つは、都心の外部経済的現象についてしばしば見分けられるような、おのずからの集積の便、または不特定多数の個人なり企業が任意の費用をかけることによって間接的に生じた開発利益の場合である。
1971年2月	「土地の価格」 『地域経済と交通』	小宮隆太郎	東京大学出版社	最近の日本において、土地という財の供給に関する特殊性として、道路や鉄道の建設をはじめ、公共投資が土地取得者に及ぼす外部経済効果という点がしばしば強調される。ところがそういう場合の、「外部経済効果」という言葉は、しばしば厳密性を欠いた曖昧な意味に使われている。 外部経済・不経済 external economies or diseconomiesあるいは一括して外部効果 external effects とは、価格機構の機能のみによって資源の最適配分が実現しえない「価格機構の欠陥」の一種の類型であり、ある企業あるいは個人などの経済主体の経済活動が、他の企業の生産性あるいは消費者の効用に、市場を経由しないで直接影響を及ぼす事態を指している。 効果の判定は、過渡的な資源再配分の過程が完了した長期均衡状態を規準とすべきであろう。
1972年12月	「公共経済学の展開」	岡野行秀	日本経済新聞社	「開発利益」は非利用者が享受する便益 (benefit) とみなされているからである。 (P.197 L28~P.198 L1) 通常、「開発利益」と呼ばれているものは非利用者の便益で、金銭的外部経済に基づくものである。
1972年2月	「公共サービスの経済学」 『中央公論』	根岸 隆	中央公論社	公共サービスの供給は、その直接の利用者に対して利益を与えるだけでなく、利用者以外にも間接的な利益を与える。 地価の上昇など開発利益とよばれるものはその1例である。 開発利益とは、いわゆる外部経済効果の一種である。
1979年10月	『受益者負担論』	田中啓一	東洋経済	都市化に伴って公共資産がなされ、地価が上昇して開発利益がもたらせるが、(P.194 L19~20)
1982年4月	『交通経済要論』	前田 義	晃洋書房	非利用者の正の便益で、金銭的外部経済(市場機構を通じて発生する)にもとづくものは「開発利益」とよばれる。開発利益の代表的なものは、地価の上昇による地主の便益である。

年 月	著書・論文名	著 者 名	出 版 社	定 義
1983年9月	「社会資本的 外部経済と公 企業赤字」 『公共経済学 の発展』	中村 貢	東洋経済	概して、鉄道、高速道路建設に代表されるような社会資本的投資は、かつての未開発地域に、大規模な宅地開発や新産業立地を誘発し、周辺土地の地価上昇をともしないが、最終的に、大きな地域開発効果をもたらすことが多い。 社会資本的投資がもたらすこのような便益効果は、しばしば「開発利益」と呼ばれている。 社会資本投資にともなう便益効果ないし開発利益の場合は、発生する便益の相当部分は、土地利用便益の資本還元を通して、<u>限定された周辺土地の地価上昇に具体化されていく。</u>
1984年10月	「鉄道整備と 開発利益につ いて」 『MOBILITY』	藤井弥太郎	財運輸経済 研究センター	交通施設整備により利用者以外の第三者が受ける間接的便益（外部経済効果）の多くは、利用者に生じた直接便益が移転したものである。
1985年12月	「新線開発の 開発利益と吸 収対策」 『第19回土地 計画学シンポ ジウム・社会 資本整備の財 源』	肥田野登	土木学会	開発利益の定義は必ずしも厳密なものはないので、ここでは「<u>開発行為によって純粹に発生する効果のうち金銭的タームで計測しうるもの</u>」としよう。 （P.143右段最後行～P.144右段L3）
1985年12月	「鉄道整備に よる開発利益 の還元の方策」 『第19回土木 計画シンポジ ウム・社会資 本整備の財源』	天野光三	土木学会	都心近郊に鉄道新線が建設されると、沿線から都心までの時間距離が大幅に短縮される。そのため通勤が容易になって、沿線の宅地化が進行し、地価、すなわち土地所有者の資産価格が増大する。その増加額を厳密に評価することは、鉄道整備のインパクトの抽出や、影響範囲の推定、時間価値の金額採算などの課題のため甚だ困難である。しかし厳密な金額は不明でも資産価値の増加額を総計すると鉄道設備投資額を大きく上回るであろうことは容易に類推できる。 （P. 153 L14～L24）
1985年3月	「都市鉄道建 設に伴う地価 上昇等の開発 利益の調査」		財運輸経済 研究センター	① 狭義の開発利益 鉄道整備が利用者にもたらす一般化費用の節約効果（時間短縮、費用節約効果）が移転した地価上昇という。 ② 広義の開発利益 一般化費用の節約効果に加え、生活関連施設の整備、区画整理事業等、鉄道整備に誘発された関連投資によってもたらされる地価上昇をいう。
1986年1月	「資産価値に 基づいた都市 近郊鉄道の整 備効果の計測」	肥田野登 中村英夫 荒津有紀 長沢一秀	土木学会論 文集 365/IV- 4	土地資産価値の上昇額（キャピタルゲイン）でとらえる効果を潜在的利用価値、プロジェクト等の費用負担割合については、主体を分けて現実化した効果を実利用便益または費用として効果計測を行う。
1987年11月	「土地資産価 値を用いた道 路整備効果の 計測」	柴崎亮介	土木計画学 研究・講演 集10	周辺地域における地価上昇や建物用途、立地件数の変化を明らかにし、土地資産価値の増加効果を計測した。

年 月	著書・論文名	著 者 名	出 版 社	定 義
1987年3月	「道路整備による土地資産価値の変動に関する調査」	北川 明 柴崎亮介 平林久弥	土木研究所 資料2467	社会資本整備の効果は土地の利用価値の上昇としてとらえることは意義のあることと考えられる。地価による整備効果計測は土地利用高度化に関する効果なども貨幣量としてとらえられるという大きな利点を有している。
1987年11月	「都市内鉄軌道整備の為の新たな財源確保方策に関する研究」	伊東 誠	土木計画学 研究論文集 5	①開発利益の定義を鉄軌道整備により発生する外部経済効果等に基づく便益とし、その便益は最終的に全て地価に帰着するとしているもの ②開発利益の定義を鉄軌道整備により発生する外部経済効果に基づく便益とし、更に種々の帰着財があるとかんがえるもの
1987年	「下水道整備事業における受益と負担の計測」	肥田野登 平松登志樹 名取浩介	第22回日本 都市計画学 会学術研究 論文集	開発利益の論点 ①著しい利益とは何か、その受益者は誰かという受益の計測に関するもの ②時点間、地域間、事業間の公平性に関するもの ③土地計画法との二重課税に関するもの
1990年3月	『都市空間整備論』	田中啓一	有斐閣	そもそも、厳密に言えば「開発利益」の定義自体あいまいであり、いまだに定説がない、といっても過言ではない状況にある。しかし一般には、「開発利益」は「何らかの事業が施行され、土地の便益を増す施設が建設されることによってもたらされる地価上昇による利益」、あるいは「道路や鉄道、学校、病院といった公共施設の整備によって、周辺の地域や住民や企業の便益が増大する。この場合の便益の増大を開発利益という。公園や街路樹などの環境施設の整備による居住の快適性の上昇も開発利益上にみられる。開発利益は地価の上昇を伴い、土地に対する外部効果の一形態にみなされる。…… (開発行為と開発利益) 開発行為→開発利益の発生→ ① 企業などの私的資金による開発行為により発生した開発利益→私的開発利益 ② 都市化や人口増なそ土地需要の増大による地価上昇に基づく開発利益→外部経済による開発利益 ③ 公共部門の公共事業による開発利益 →公的資金、公的負担財源による開発利益
1990年	「開発利益の還元の歴史と政策」 『大都市の土地問題と政策』	石田頼房	日本評論社	…都市計画・都市整備開発にともなう「受益」と「開発利益」をどう区別するかを考えてみよう。「開発利益」を都市計画・都市整備開発（公私を問わない）にともなう土地価格上昇による利益に限定しよう。そうすると広義の「受益」は、それを含めて、都市計画・都市整備開発によって生ずる、利便性の向上などを含めた、あらゆる「利益」をさすと定義できよう。議論を厳密にするためには、むしろ、「受益」は、地価に反映しないものに限定し、これを狭義の「受益」とし「開発利益」を含めない方がよいように思われる。言葉を厳密にするならば、「開発（土地）利益」「受（便）益」というような言い方をし、この双方を合わせて、広義の都市計画・都市整備開発による「受益」とす

年 月	著書・論文名	著 者 名	出 版 社	定 義
				る方が理解し易い。 (P.158 L12~L22) (以下要約) -開発(土地)利益の分類- (一般的開発利益) 公共施設の供給、および対象地区内での利便性の向上等 が伴わない、都市の全体的発展・都市活動の活性化にとも なう開発利益(地価上昇)。 (周辺開発利益) 特定の公共事業にともない、周辺地に発生する開発利益 (地価上昇) (地区内開発利益) 開発地区内で行われる開発投資により、地区内の土地価 格が開発以前の素地価格より上昇する現象。
1990年11月	「開発利益を めぐる論点と そのとらえ方」	土井健司	土木計画学 研究論文集 8	開発利益という概念について一つの解釈を引用すれば、 「何らかの事業が実施され、土地の便益を増す施設が建設 されることによってもたらされる地価上昇による便益」と いったものがある。こうした定義は広く用いられるもので あるが、還元の具体的方策の検討へと適用するには、多く の不明確な要素を含んでいるといわざるを得ない。…… そこで開発利益の定義と範囲を明確にするために、以下 のような視点を設けて概念整理を行う。 a) 帰属主体：開発利益は誰に帰属する便益か b) 帰属形態：どのような形態で帰属する便益か c) 発生原因：誰のどのような行為によってもたらされ る便益か d) 発生・帰着範囲：開発利益の発生および帰着の地理 的範囲 e) 発生時期：どの時点に発生する便益か……
1991年4月	『地価と詳細 都市計画』	野村総合研 究所	野村総合研 究所	「開発利益」とは、公共投資・私的投資(公共財の供給) により発生する総便益(事業便益)の内、土地に帰着した 便益である。土地に便益が帰着すると、地価の上昇が発生 する。したがって、開発利益は、公共投資・私的投資によ る地価の上昇と考えられることが多い。 = 開発利益 公共投資 — 便益の発生 — 土地に帰着した便益 私的投資 — (事業利益) — 土地に帰着しない便益 = 消費者 生産者 (開発利益の種類) 開発利益は、一般的に次の3つに分類される。 開発利益 — ①一般的開発利益 — ②周辺開発利益 — ③地区内開発利益

年 月	著書・論文名	著 者 名	出 版 社	定 義
1992年7月	「鉄道整備に伴う開発利益の還元方策」 『都市開発における公共と民間』 計画行政学会	森脇 宏	学陽書房	開発利益の定義については、現在のところ、必ずしも厳密な定義は存在しない。我が国においては、前述のような地価上昇に着目して、鉄道等の準公共財的施設の整備に伴う地価上昇という意味で用いられることが多いが、ここでは、「 <u>公共投資に伴う効果（間接効果）のうち、利用者負担（利用料金等）として適正に吸収できるものを除き、残りすべての開発効果を開発利益とする</u> 」と、より広く把握しておく。
1992年11月	「開発利益概念の再考」	肥田野 登	（財）高速道路調査会	開発利益は地域横断的に発生し、時系列的な利益とは別物である。したがってたとえ地価の下降期であっても発生している相対的便益で吸収することは正当化されることになる。

表Ⅱ 辞書等にみる開発利益の概念・定義

年	著 書 名	出 版 社	定 義 ・ 概 念
70	実用不動産用語辞典	(財)商事法務研究会	開発によって新たに生み出された増加価値の総和をいう。広義には、直接開発された区域内に生ずる利益のほか、区域外の土地等が受ける受益を含めていう。また、利益の配分面からみると開発者が得る利益のほか、開発者以外の者が得る利益も含まれる。 開発利益は、無形のものも含まれ、また、利益の及ぶ範囲を確定することが困難である等の理由により正確に把握することは非常に困難である。開発利益は、その利益創出に貢献した度合に応じて公平に分配されるべきであるが、現状は、分配に関する明確な原則が示されていない状態となっている。
74	建築大辞典	彰国社	なし
76	不動産用語辞典日本不動産研究所編	日本経済新聞社	道路や鉄道、学校、病院といった公共施設の整備によって、周辺地域の住民や企業の便益が増大する。この開発の外部経済効果を開発利益というが、受益者負担論では開発利益の帰着先が問題となる。開発利益の一部は土地価格の上昇という形で土地に帰着する。→外部効果、開発負担金
78	都市用語辞典 チャールズ・エイ ブラムス著 伊藤滋監訳	鹿島出版会	なし
81	建設用語辞典 建設用語研究会編	ぎょうせい	地価の上昇の中には、一般的な地価の上昇の他、何らかの事業が施行され、便益を増す施設が建設されることによって特に引き起こされる場合があり、これが一般的には開発利益と言われている。収用権が付与されているような公共・公益的事業については、多くの場合、地元には大きな開発利益をもたらす。昭和42年の土地収用法の改正では、同法71が、「収用する土地又はその土地に関する所有権以外の権利に対する補償金の額は、近傍類地の取引価格等を考慮して算定した事業の認定の告示の時における相当な価格に、権利取得裁決の時までの物価の変動に応ずる修正率を乗じて得た額とする。」と改められたことにより、事業認定時以降の開発利益を排除することが明確化された。また、同法90条では、残地に対し、いわゆる収用損失と起業利益の相殺を禁止している。 ここでいう起業利益は事業の施行による利益である、ほぼ開発利益と同様に使われているが、同条は残地に係る起業利益についてのみ対象となっている。同条の趣旨は起業利益は残地だけが受けるものであること、逆に収用又は使用されたために残地の形状等が悪くなり、価値が減少するのは残地固有の問題であることにかんがみ、個別具体の損失と付近一帯が受ける一般的な起業利益は異なる性格のものであり、それを相殺することは補償の公平を欠くことになり禁止されているものである。

年	著 書 名	出 版 社	定 義 ・ 概 念
83	国土用語辞典	ぎょうせい	一般的にはなんらかの事業が施行され、土地の便益を増す施設が建設されることによってもたらされる地価上昇による利益。昭和40年代頃から、「開発利益の吸収」が論ぜられてきたが、その内容については、以下のような議論がされており、必ずしも一律に定まてはいない。すなわち、①開発利益とは、(ア)公共事業によりもたらされる利益のみを言うのか、(イ)土地の売却により利益が具体化した場合のみを指すのか、(ウ)具体的に測定しうるものなのか。②開発利益の吸収は、いかなる観点からなされるのか、すなわち、(ア)負担の公平を図るためか、(イ)地価安定のためか、(ウ)公共事業の財源確保のためか。③開発利益は、どの程度まで吸収すべきものなのか。それにより適正な土地の流通まで阻害するおそれはないのか。 なお、開発利益の吸収に関連する制度としては、都市計画法(昭和43年)に基づく受益者負担金等がある。
70	不動産用語辞典 遠藤 浩 松嶋 泰 編著 珍田竜哉	第一法規	なし
90	明解 不動産用語辞典 遠藤 浩 田中啓一 編著	第一法規	道路、鉄道などの公共施設の整備をはじめ、文化施設・商業施設の建設など、一般に開発が行われると、周辺地域の住民や企業に便利の増大をもたらす場合が多い。いわゆる開発の外部経済効果であるが、この開発にともない周辺地域にもたらされる利益を開発利益という。開発利益の一部は、地価の上昇という形で土地に帰属する。狭義には、この土地に帰属する利益のことを開発利益という場合もある。

表Ⅲ 事業システムによる開発利益還元方式

平成5年7月作成

		制度の名称 ()内事業主体	還収主体	負担者	制度の目的	根拠法	開発利益の捉え方	計測手法	徴収方法	開発利益の運用	供給可能施設	
											地区内施設	地区外施設
事業システムによる開発利益還元方式	区画整理方式	土地区画整理事業による方法 (組合及び公共団体)	施行主体 (組合及び公共団体)	土地提供者 地区内の地権者	* 施行区域内において、事業計画に基づき、道路・公園・水路等のインフラストラクチャを整備し、区画整理事業を実施しない場合における従前の不整形な土地を組み替えて区画整理とした宅地を供給する。	土地区画整理法	* 基準年度における区画整理が行われた場合と、行われない場合との比較による土地価格の上昇分(増進率)	* 増進率の決定については区画整理が実施されない場合とされた場合における土地価格の上昇率が指標として用いられている(土地価格の評価) * 評価手法としては、連続式評価法と路線価評価法の2つの方法が用いられる。 1. 連続式評価法 一帯一帯利毎に土地価格の算定に連続な人とか、多年の知識、経験等から評価を行う。 2. 路線価方式 街路に隣接する標準的な画地を想定し、その㎡単価を求め路線価とし、それを基礎として各画地の価格を評価する。 路線価=街路係数+接近係数+宅地係数 街路係数: 宅地が隣接する街路のみによる利用価値を表す係数。街路の系統、連続性、幅員、構造、勾配、曲線、街路修築等を考慮。 接近係数: 宅地と交通、娯楽、公共等の諸施設、との相互距離関係による受益または受損価値を表す係数 宅地係数: 宅地自身が持つ利用状況、文化性、保安性による価値を表す係数 * 増進率の決定は事業認定時における区画整理のWITH-WITHOUTの土地価格の差分による。具体的には街路、公園等の接近性を考慮し、評点方式により決定されている。 * 現実の増進率の決定については、事業	* 現物負担(土地)=減歩 * 減歩とは、道路・公園等公共施設用地を権利者が提供し、お互いが利用するとともに、宅地の利便性を向上させるために実施する(ア)公共減歩と、その事業を実施することにより宅地の価値が大幅に増進した場合において、その価値増の範囲内において、それを売却することにより事業費の一部に充当する(イ)保留地減歩の2つがある。ゆえに、(ア)公共減歩は、公共施設供給のために開発者負担的な性質を有しており、(イ)保留地減歩は、地区内において取り残された開発利益の還元分と解釈できるものと考ええる。 * 現実の区画整理事業においては、市街化率の高い地域における区画整理事業においては、保留地はほとんどとることができず、組合が成立しないため、公共団体施行により減価補償金を充当し、実施している。注)1 減価補償金とは、減価補償金=施行前の宅地の総価額-施行後の宅地の総価額 $K = A \cdot a \{1 - (1-d)y\}$ K: 減価補償金 A: 施行前の宅地地積 a: 施行前の宅地の平均価額 d: 公共減歩率= $1 - A'/A$ y: 増進率= a'/a A': 施行後の宅地地積	* 公共減歩により突出された土地については、道路・公園等の宅地の利便性を向上させる施設として利用される。保留地減歩分については、それを売却することにより事業費の一部に充当されることとなっている。また、保留地減歩の売却額が事業費を上回った場合においては、補助金をもらっている場合は、余剰分を返済することとなっている。	* 区画整理事業が、組合施行において実施される場合においては、組合員の同意があれば基本的には、どのような施設も供給可能。 * 区画整理事業が公共団体施行で実施される場合においては、区画整理法第2条2項で定めるものとされる。法2条2項で定められた施設とは、 1. 道路: 区画道路(幹線道路以外の道路をいい、支線道路は除く)幅員は、住宅地6m、商業地・工業地は8m以上。やむを得ない場合においては、住宅地4m、商業地・工業地6m以上) 2. 公園・緑地: 計画面積の3%以上または計画人口1人当たり3㎡以上 3. その他、注)2で定める施設である。 * その他、容積率の増等を認めるケースも存在する。 * 立体換地により、建築物の供給も可能である。注)3	* 原則として供給不可能

						費から逆算し、決定されることが多い。	a*: 施行後の宅地の平均価額			
臨海副都心・豊洲・晴海型 開発者負担方式 ⁴ (スーパー区画整理方式) (東京都)	公共団体 (東京都)	開発事業者	*民間活力の導入を前提とし、開発者負担方式、長期貸付や土地信託の土地運用方式を開発段階やプロセスにおいて組み合わせた開発方式。 *スーパー区画整理方式とは、まず大街区において、粗な区画整理を実施し、その後において各街区毎の区画整理を実施する方式である。		*広域的根幹施設及び地区内の防漏堤、上・下水道、共同溝等の都市基盤施設整備に伴う土地価格の上昇。		*開発者負担金 金銭負担: (支払方法については未定)	1. 広域幹線道路 (A)一般道路 東京湾連絡橋 晴海通り 環状2、3号線 補助153.305号線 月島晴海連絡道路 豊洲有明連絡道路 東京湾晴海道路 (B)高速道路(有料) 都市高速道路12号線 都市高速道路晴海線・都市高速道路都心臨海線 第2東京湾岸道路 2. 鉄道等 (A)京葉貨物線旅客化延伸 (B)新交通システム (C)海上輸送システム	左記参照	
広島型開発者負担方式 ⁵ (広島市)	広島市	開発事業者	*都市開発における開発利益と開発者負担を内部化させた、公一民一体型の協調誘導型開発方式 *開発利益に対する考え方においても開発利益の発生額に着目し、その発生額を推計するとともに、どの程度還元すべきかといった点を基礎としている。 *初期段階においては、スーパー区画整理方式の採用を検討したものの、同制度においては、時間がかかり必要とされるために、新開発方式を採用した。	広島西部丘陵都市の根幹的都市基盤施設整備にかかる開発者負担要綱	*根幹道路・新交通システム・幹線下水道の整備にともなう土地価格の上昇	(インフラ整備前の土地評価額: X) *不動産評価鑑定による評価手法に基づく土地価格の決定(1200億円) (増進率の評価: α: 1.7) *増進率の決定については区画整理による土地評価方法を用いて、平成4年3月を基準年度として、インフラのWITH-WITHOUTの状態における街路係数・接近係数・宅地係数・路線価指数を考慮し、決定した。 インフラ整備後の土地評価額: Y $Y = X \times \alpha \text{ (2000億円)}$ 開発利益: $Z = Y - X$ (800億円) 5割還元 還元(負担)規模 約400億円 (5割還元(還元の程度)の決定については、「儲け折半」という協調の論理を基本として、大規模開発のリスク性、開発インセンティブの必要性を考慮し決定)	*現物負担(土地) = 減歩(造成後の土地) *土地による負担にするか、金銭による負担にするかの選択については、次のような理由で土地負担が選択された。 1. 地価の上昇局面にありマクロ的な地価上昇・キャピタルゲインを期待した 2. 広島市は公共用地が少ないため、公共用地の拡大が必要とされた 3. 将来の開発可能性を残すことを目的とした 4. 基金の活用により、開発資金が瞬時に必要ではなかった *西部丘陵都市内における旧地権者(既存住民)は、この負担ルールから除外されている。	*広島・西部丘陵特別会計に繰り入れられ運用される。	1. 幹線道路 高陽沼田道路-西部丘陵都市内の区間延長4.9km 五日市石内線-西部丘陵都市内の区間延長3.9km 都市内幹線道路-全部31.3km 2. 下水道 3. 西部丘陵都市幹線道路 延長5.9km (有料道路) 4. 新交通システム延伸区間 インフラ部-全部 軌道事業-先行整備に伴う必要負担額	左記参照

開 発 者 負 担 金 方 式	宅地開発指導 要綱に基づく施 設負担・負担 金 (横浜市を中 心として) 昭和43年8月 制定 昭和47年5月 改訂 昭和55年5月 改訂 昭和59年10月 改訂 (民間開発事 業者)	市町村	開 発 事 業 者 (最終的には 開発地域に住 む住民に転嫁 される)	* 都市にとって必 要な関連公共施設 または自然との調 和のとれた良好な 都市環境の整備の ために、行政と開 発業者との協議に より、開発事業者 に当該開発にとも ない生じる施設整 備の費用の全部ま たは一部の負担を 求める	行政指導 注)6(開 発許可制 度・建築 確認制度 とリンク する形で 実施され ている)	* 開発利益そのもの というより、その還元 といった観点から、次 のように捉えることが 可能である (1)宅地開発によって生 じる公共・公益施設に 対する財政需要 (2)基本的には宅地開発 にともない必要とされ る公共・公益施設に対 する費用負担	* それぞれの自治体 により供給公共・公益 施設の性質を鑑み、開発 規模(開発面積・開発 人口等)に応じて負担 される。	* 現物負担、用地提供 の他、金銭負担(負 担金)により負担を 求める。 * その選択においては、 開発地域・事業内容 等に応じて実施され る。(横浜市の場合) 1. 道路: 別に定める基 準により整備し無償 で市に提供する。 2. 下水道・水路その他 の排水施設: 道路に 同じ 3. 上水道: 規定特にな し 4. 公園: 住宅開発事業 は開発区域面積の3 %以上、または計画 人口1人当たり3㎡ 以上。宅地開発事業 でない場合は、開発 区域面積の3%以上 とする。 5. 公益施設: 学校・集 会場等の公益施設が 都市計画に必要とさ れる場合においては 当該施設用地負担分 として12000円/㎡ で用地等を提供す る。 * 公団基準においては、 公益施設用地につ いて㎡単価の1/2で 提供することとなっ ている。現在、横浜 市においては、平均 ㎡単価が15万円程度 であることを考慮す るとかなり厳しい負 担であると言える。 6. 輸送手段: 交通事業 者と事前協議の上決 定	「宅地開発等指導要綱 に関する調査報告」平 成年年度(日本住宅総 合センターによると、 * 平成元年4.1現在 での要綱制定市町村は、 1294市町村であり、全 市区町村3268市区町 村区の39.6%を占めて いる。以下、平成元年 4.1現在の調査に基 づくものである。 A. 全国で寄付金につ いて定めている要綱 数: 551要綱(昭和 56年619要綱、昭和 60年640要綱) B. 用途を限定し、収 支を明確にしている 要綱数: 416要綱 (昭和56年351要綱、 昭和60年429要綱) C. 原則として関連す る公共公益施設整備 に当てるとする市町 村数: 184要綱(昭 和56年178要綱、昭 和60年218要綱) D. 公共・公益施設全 般に充てるとする市 区町村数: 254要綱 (昭和56年228要綱、 昭和60年240要綱) * 以上、A. B. C. D に該当しない要綱に ついては、寄付金を 一般財源に用いて いるものと考えられ る。	(公共施設) 都市計画法、同法 施行令、土地区画整 理法、同法施行令に 規定する公共の用に 供する施設 1. 道路 2. 下水道 3. 広場・公園・緑地 4. 河川・水路 5. 消防の用に供する 貯水施設 6. 運河・船だまり 7. 堤防・護岸 8. 公共物置場 9. 遊水地 (公益用地) 公共施設の用地を 除く市民生活に必要 な公益的施設 1. 学校 2. 上水道 3. 保育所 4. 消防出張所 5. ゴミ焼却場 等の用地。	1. 道路 (1)主要地域 へのア クセス道路 (2)幹線道路 への取付 道路 2. 上・下水 道 3. ガス 4. ゴミ処理 施設 5. 駅前駐輪 場 6. 駅舎改良 費 (以上住 宅都市整 備公団ヒ ヤリング T. 変換Y 地区開発 の場合で ある)ま た、横浜 市の規定 において は、7. 公 益施設・ 確保位置 という問 題である が、開発 区域内外 への設置 も可能と している
イン セン ティ ブ 方 式	総合設計制度 (横浜市の場合)注)7 昭和48年12月 制定 平成4年4月 改正 (民間開発事 業者)	公共団体	開 発 事 業 者	* 私有地内にあって も、特に公共的に 役立つ空間や施設 を確保するために、 特定行政庁が特に 市街地の環境に寄 与すると認める建 築物について、一 般的な形態制限を 除外し、それ以上 の環境水準を確保 することを目的と して、建築物毎に 承認していく。	建築基準 法59条の 2	* 有効公開空地等、都 市環境に対して、貢 献する部分を適切に 評価し、容積率の割 増、斜線制限の緩和 等とを与える。つまり、 基準容積率、斜線制 限等の公的な規制を 緩和することにより 発生する(開発)利 益に対して、有効公 開空地の提出といっ た形で負担するもの	1. 割増容積率と有効公 開空地面積率 基準容積 割増容積 上限 率(V₀) 率(V) 600 ≤ V₀ V = 3A - 10 230 400 ≤ V₀ ≤ 600 V = 3A - 10 200 300 ≤ V₀ ≤ 400 V = 1.5A 150 100 ≤ V₀ ≤ 300	* 現物負担 (公開空地) 公開空地とは、下記 の各項に該当する敷地 内の空地またはその部 分(植え込み、芝生、 池等、環境の向上に寄 与するものを含む)を いう。 (1)基本的事項 ア. 歩行者が通常自由 に通行または利用で きる。 イ. 終日一般に公開で	* 公開空地等の維持・ 管理について ・建築主は、公開空地 を一般に解放し、維 持・管理を適切に行 うものとする。 ・建築主が、横浜市市 街地環境設計制度の 許可を受けた建築物 について、譲渡・貸 与等を行う場合は、 貸主は、当該公開 空地の維持・管理に 関する契約について	* 有効公開空地 (横浜市の場合) 1. 歩道の用に供する 公開空地その幅員 は、1.5m以上4 m以下として、原則 として、敷地の 端から端まで連続 して設ける。 2. 通り抜け歩道の用 に供する公開空地 その幅員は2m以 上4m以下として、 動線上無理がなく、	* 不可能

					である。	$V = A$ A : 有効公開空地面積 100	きる。 ウ、道路、通路に面する部分または隣接する公開空地には、原則として塀またはこれらに類する遮断物を設けてはならない。 (2)幅員 最小幅員 4 m。但し、歩道の用に供する公開空地または道路側公開空地の最小幅員は 1.5 m。 (3)最小単位面積 商業系地域 50 m ² 以上 その他の地域 100 m ² 以上	のすべての事項を継承する。	通過歩行者の利便を増進させることができるもの。 3. 一般的公開空地 その全周長 1/8 以上が道路に接しており、動線上無理のないとおり抜け歩道、斜路、階段等も道路とみなすことが可能。 4. 内部空間の公開空地建築物の内部に設けられるものであり、幅員が 6 m 以上で通り抜け歩道の用に供される公開空地と同等に活用されるもの。 5. 自然的緑地	
特定街区制度 (横浜市の場合) 平成元年 6 月 制定 (民間開発事業者)	公共団体	開発事業者	* 建築基準法第 3 章 4 節において規定される一般的な形態制限においては小規模な建築物が並ぶ町づくりが前提とされているため、街区単位の大規模な建築計画には対処し得ない場合が多い。この欠陥を補うために、将来の都市資産として良好と認められる街区レベルの建築計画について一般的な形態制限を除外し、それ以上の環境水準を確保することを目的とし、プロジェクト毎に都市計画として承認していく。 * 都市計画決定が必要とされるため、通常は、総合設計制度を利用する。しかしながら、割増容積が大きいためメリットも大きいものといえる。	都市計画法	* 有効公開空地等、都市環境に対して、貢献する部分を適切に評価し、容積率の割増、斜線制限の緩和等のインセンティブを与える。つまり、基準容積率等の公的な規制を緩和することにより発生する開発利益に対して、有効空地、公益施設等の貢献、といった都市環境に対する貢献分として負担するものである。	(横浜市の場合) V : 特定街区の指定容積率 $V = V_0 + V_1 + V_2 + V_3 + V_4 + V_5$ V_0 : 容積率 V_1 : 有効空地による割増容積率 V_2 : 歴史的資産の保全・修復による付加容積率 V_3 : 文化施設による付加容積率 V_4 : 地域施設による付加容積率 V_5 : 計画的市街地整備による付加容積率	* 現物負担 (1)有効空地 屋内外の有効空地 (2)歴史的資産の保全 (3)文化施設 (4)地域施設 (5)計画的市街地整備への貢献	* 有効空地等の維持・管理について ・建築主は先(2)～(5)までの適用を受ける施設を適正に維持・管理しなければならない。 ・建築主が、横浜市特定街区の許可を受けた建築物について、譲渡・貸与等を行う場合は、買主は、当該公開空地の維持・管理に関する契約についてのすべての事項を継承する。	* 有効公開空地地区の環境の整備に有効な空地で公衆の使用できるもの * その他、次のような都市環境への貢献が考慮される。 ・歴史的資産の保全・修復 ・文化施設 ホール、ギャラリー、博物館、記念館等、地域施設 ・周辺の防災・安全に寄与する消防水利、地域冷暖房施設、駐車・駐輪施設 ・計画的市街地整備を行う場合 ・町並みの形成、水・緑などを生かした快適な都市空間の創出等	* 不可能

1. 平成5年6月25日、名古屋市計画局開発部主幹 鈴木政美津氏他へのヒヤリングに基づくものである。
2. 土地区画整理事業によって供給されるべき施設については、土地区画整理法第2条において規定されている。つまり、土地区画整理法第2条「この法律において「土地区画整理事業」とは、都市計画区域内の土地に等つて、公共施設の整備改善及び宅地の増進を図るため、この法律で定めるところに従って行われる土地の区画形質の変更及び公共施設の施設の新設または変更に関する事業をいう」としている。また、同条第5項において、「この法律において「公共施設とは、道路、公園、広場、河川その他政令で定める公共の用に供する施設をいう」としている。さらに、政令においては、第67条「第2条第5項に規定する政令で定める公共の用に供する施設は、運河、船だまり、水路、堤防、護岸、公共物揚場及び緑地とする」と規定している。
3. 平成5年6月25日、春日井市勝川地区総合整備事業第1課課長、稲垣義徳氏、(株)アーバン・ルネサンス勝川企画開発部課長 田中典之氏他へのヒヤリングに基づくものである。(於・ルネック7F会議室 午前10時～午後1時)
4. 東京都「東京臨海副都心開発基本方針・豊洲・晴海地区開発基本方針」昭和63年によるものであり、その後の基本方針の変更については、ふれていない。
5. 平成5年7月2日、広島市広域幹線道路対策室長 池上義信氏へのヒヤリングに基づくものである。(於・広島市庁舎 午後1時～5時)
6. 行政指導とは、行政庁が行政目的を達成するために、指導・助言といった非権力的な手段で国民に働きかけ、その協力を求め、国民を誘導して行政の望む行為を行わせようとする作用。
7. 総合設計・特定街区については、平成5年6月7日、横浜市建築局建築指導部企画指導課市街地建築設計係長 鈴木伸哉氏へのヒヤリングに基づくものである。(於・横浜市庁舎 午後2時～4時)

表IV わが国における税システムによる開発利益還元関連制度の概要

平成5年1月1日現在

課税 客体	制度の名称	還収主体	納税義務者	課 税 の 対 象				免税点(控除 額)・税率等	徴 収 方 法	使 途 の 明 確 性
				課税の対象・課税客体	課 税 標 準					
					原 則	特例措置	データ			
所 得	不動産所得に関する 所得課税	国	賃貸用土地・住 宅の所有者	不動産・不動産上の権利、船舶または航空機の貸付(地上権設定を含む)による所得で、事業所得又は譲渡所得に該当するものを除く	* 不動産所得の金額は、その年中の総収入金額から、必要経費を控除した金額とする。 * 必要経費とは、別段定めのある場合を除き、これらの所得の総収入金額に係る売上原価、その他の当該収入金額を得るため直接用した費用の額及びその年における販売費、一般管理費その他同業務について生じた費用の額とする。 * 必要経費を確定するときは、次に掲げるときとする。 (1)契約または慣習によって支払日の定められているものは、その支払日。 (2)支払日に定められていないものはその支払を受けた日 (3)地上権・借地権を設定して翌年以降にわたる分の賃貸料を一時に収入する場合その翌年以降の分は、その収入の時 * 不動産所得を生ずべき業務を行うものが受ける補償金等で、その業務の遂行により生ずべき所得の収入金額に代わる性質を有するものは不動産所得の収入金額とする	(必要経費の特例) (1)新築貸家住宅等の割増償却 ①H 6. 3. 31までの間に都市計画区域内の市街化区域において新築された新築貸家住宅(社宅除く)の一般貸家住宅に該当する部分は、その貸家の用に供した日以後5年間は、普通償却額の120%の割増償却が認められる。 ②H 4. 4. 1 からH 6. 3. 31までの間に大都市圏の市街化区域において新増築された新築貸家住宅(社宅除く)のうち優良貸家住宅に該当する部分は、その貸家の用に供した日以後5年間は、普通償却の150%の割増償却が認められる。 (修繕費および資本的支出) 所有している固定資産の修理・改造にともなう費用において、資産の維持・管理に要する費用は、損金算入が認められる。しかしながら、資本的支出として認められるときには、損金とされない。 資本的支出とは、 ①固定資産の使用期間を延長させる部分、 ②固定資産の価値を増加させる部分、であり、 修繕費とは、家屋の壁の塗り替え、損傷した床の取り替え、畳の表替え、破損した瓦・ガラスの取り替え、障子・襖の取り替え、雨漏れ修理等、がそれにあたる。	— * 5段階累進税率 300万円まで -10% 300万以上600万まで -20% 600万以上1000万まで -30% 1000万以上2000万まで -40% 2000万円以上 -50%	* 普通徴収 ・国内に住所を有する場合—その住所地 ・国内に住所を有せず、居所を有する場合—その居所地 ・不動産の貸付等の対価を受ける場合—その対価に係る資産の所在地	* 普通税であるため、一般財源として用いられ、その使途は明確ではない。	
	不動産所得に関する 地方住民税	都道府県・ 市町村	賃貸用土地・住宅の所有者(住民基本台帳に登録される都道府県・市町村(住宅))	* 同上	* 同上	* 同上	— 都道府県民税 (所得割) 550万円以下 100分の2% 550万円を超える額 100分の4% 市町村民税 (所得割) (1)標準税率 160万円以下 100分の3% 550万円以下 100分の8% 550万円超	* 都道府県民税、市町村民税の賦課徴収は、当該都道府県の区域内の市町村が当該市町村の個人の市町村民税の賦課徴収と併せて都道府県民税の徴収を行うものとする。 * 特別徴収の方法によるか普通徴収の方法にするか、その時期をどうするか、等については都道府県民税については規定せず、市町村で定めた市町村民税に関する条例や規則の例によって行うものとする。	* 普通税であるため、一般財源として用いられ、その使途は明確ではない。	

土	譲渡税	土地に関する譲渡所得課税(一般税)	国・市町村	土地・建物を譲渡した個人	土地・建物を譲渡した額から取得費・諸経費等を差し引いた金銭価格	・土地・建物の譲渡に関する所得は、所有期間10年超のものを長期譲渡所得、10年以下のものを短期譲渡所得とし、課税される 課税標準① $[\text{譲渡収入金額} - (\text{取得費} + \text{譲渡費用})] = \text{譲渡所得金額}$ $\text{譲渡所得金額} - \text{特別控除額} = \text{課税譲渡所得金額}$ * 特別控除額は、長期譲渡所得については、100万円、短期については基本的には0となっている。 * 取得費には、購入代金・仲介手数料・登録免許税・登記費用・測量費用・交渉費用・解体費用・下水道敷設等の設備費・土地改良費が含まれる。また取得費が不明な場合は、譲渡費用の5%が取得費としてみなし計算される。また東京国税局管内においては、昭27.12.31以前に取得したものについては、改良費に譲渡収入の0.1%をかけたものを加算したものを取得費とする事が認められている。 * 譲渡費用とは、仲介手数料・印紙税・売却費・測量費・不動産鑑定料・立退料・解体費を含む。 * * 概算取得非控除制度 取得費とは、取得価額・設備費及び改良費の合計額から、その取得の日から、譲渡の日までの減価償却費を控除した額である。そこで算定された取得費は譲渡費用とは別に控除される。 課税標準②(短期のみ) $[(\text{課税短期譲渡所得} - 50\text{万円} + \text{その他の課税所得}) \times \text{税率} - \text{その他の課税所得} \times \text{税率}]$	(1)所有期間に関する特例 昭和62.10.1～平成9.3.31までの土地・建物等の譲渡については所有期間5年超の譲渡が長期譲渡5年以下の譲渡が短期譲渡となる。 (2)優良住宅地の造成等のための土地等を譲渡した場合の長期譲渡所得の課税の特例 $\text{所得税} = \text{課税長期譲渡所得金額} \times 15\%$ $\text{住民税} = \text{課税長期譲渡所得金額} \times 5\%$ (3)特定市街化区域内農地にかかる長期譲渡所得の課税の特例 $\text{所得税} = \text{課税長期譲渡所得金額} \times 27.5\%$ $\text{住民税} = \text{課税長期譲渡所得金額} \times 8\%$ (4)居住用財産の譲渡に対する課税の特例 ①3000万円の特別控除 ②特別控除後の譲渡所得6000万円以下の部分 $\text{所得税} 10\%$ $\text{住民税} 4\%$	取引価格	100分の11% (2)制限税率 (1)に1.5を乗じて得た率 課税標準①について 一長期譲渡所得 $\text{所得税} 30\%$ $\text{住民税} 9\%$ 一短期譲渡所得 $\text{所得税} 40\%$ $\text{住民税} 12\%(a)$ 課税標準②について $\text{所得税} 110\%$ $\text{住民税} 110\%(b)$ * 短期譲渡所得は(a)(b)どちらか大きいほう。	る。通常は普通徴収の方法をとる。 普通徴収 (徴収のタイミング) 土地等不動産が譲渡された段階 (徴収形態) 金銭負担	* 普通税であるため、一般財源として用いられ、その便益は明確ではない。
---	-----	-------------------	-------	--------------	---------------------------------	--	---	------	--	---	--

	土地に関する譲渡所得課税	国・市町村	土地・建物を譲渡した個人	土地・建物を譲渡した額から取得費・諸経費等を差し引いた金銭価格	* 同上		取引価格	所有期間5年超の場合 通常の総合課税 所有期間2年超5年以内 ・上記短期譲渡所得の場合と同様 所得期間2年以内 (課税標準①について) 所得税50% 住民税15% (課税標準②について) 所得税120% 住民税120%	* 同上	* 同上
	土地の譲渡に関する法人課税	国・市町村	土地・建物を譲渡した法人	土地・建物を譲渡した額から取得費・諸経費等を差し引いた金銭価格 譲渡収益－(取得原価＋直接または間接に要した費用) ・譲渡収益 賃借権の設定等の場合は権利金等、売買または交換の代理または仲介の場合は仲介取引額と仲介報酬 ・直接または間接に要した費用 販売費、一般管理費、支払利子			取引価格	所有期間5年超の場合 通常の法人課税(37.5%) 2年超5年以内 通常の法人課税に加え20%の追加課税 2年以内 通常の法人課税に加え30%の追加課税	* 同上	* 同上
取得税	不動産取得税(一般税)	都道府県	不動産の取得者(個人・法人)	不動産の取得 (1)取得の時期 契約内容等から総合的に判断し、現実と所有権を取得したと認められるとき。所有権に関する登記の有無を問わない。 (2)みなし取得及び取得者 ①家屋を新築した場合 ②改築により家屋の価格が増加した場合 (住宅用土地の減額) (1)土地を取得し、取得した日からその1年またはその後2年以内に一定の住宅を新築した場合は、その土地に対する不動産取得税額から、150万円か、新築住宅の床面積の2倍の面積(200㎡が限度)の価格のいずれか高い額に税率を乗じて得た額を控除する。 (2)土地を取得した日から2年以内、または、土地を取得した日前1年以内に、その土地の上の住宅を取得した場合には、当該土地の取得が、昭和56.7.1～平成7.6.30までに行われたときに限り、税額の1/4を減額する。	取得した不動産の価格 価格の決定は、原則として固定資産課税台帳に登録されている不動産価格によるものとされているが、増築、改築、損壊、地目の変更等の事情があるため当該価格により難い場合および固定資産課税台帳に価格が登録されていない不動産については、自治大臣が定める固定資産評価基準によって道府県知事が決定する。 (住宅用土地の減額) (1)土地を取得し、取得した日からその1年またはその後2年以内に一定の住宅を新築した場合は、その土地に対する不動産取得税額から、150万円か、新築住宅の床面積の2倍の面積(200㎡が限度)の価格のいずれか高い額に税率を乗じて得た額を控除する。 (2)土地を取得した日から2年以内、または、土地を取得した日前1年以内に、その土地の上の住宅を取得した場合には、当該土地の取得が、昭和56.7.1～平成7.6.30までに行われたときに限り、税額の1/4を減額する。	(1)建築・増築・改築の場合 1個につき1000万円以内の控除 (2)既存住宅を取得した場合 住宅新築時における新築住宅にかかる控除額を価格から控除する。 (3)農業近代化資金助成法及び漁業近代化資金助成法等の規定により資金の貸与を受けて一定の施設を取得した場合。 (4)公共事業の用に供するため、不動産の収用された補償金を受けた者または譲渡した者が収用され、また、譲渡した日から2年以内に非収用不動産等に代わるものと道府県知事が認める不動産を取得した場合には、その価格から非収用不動産の価格を控除する。	固定資産税評価額 (免税点) 土地-10万円 家屋-建築分1個につき23万円 その他1個につき12万円 (税率) 100分の4 平成7.6.30までに行われる住宅の取得は100分の3	普通徴収 (但し、特例措置の適用については申告が必要とされる) (納期) 条例で定める。 (課税のタイミング) 不動産の取得段階である1度のみ。 (徴収形態) 金銭負担	* 法定普通税であるため、一般財源として用いられ、その用途は明確ではない。また、地方交付税における基準財政収入額の算定の対象となる。	

相続税 (一般税) -とくに土地 等不動産に対 する相続税-	国	・相続または遺 贈によって財産 を取得した個人・ 死亡贈与により 財産を取得した 個人	相続財産 ・金銭に見換るこ のできる経済価値のあ るものはすべて「財産」 として相続税の対象と なる。	相続税の総額は、相続または 遺贈により財産を取得したすべ てのものの相続税の課税価格の 合計額から、その遺産に係る基 礎控除額を控除した金額を法定 相続人が、相続分に応じて取得 したものと計算した各取得 金額に、相続税の税率を適用し て算出した金額を合計したもの。 (基礎控除額) 4800万円+950万円×法定相続 人	(人的要件に関する特例) (1)配偶者に関する相続税額の軽 減 (2)未成年者控除 20歳未満である場合、相続税額 から、6万円にそのものが20歳 までに到達する年数を乗じて算 出された金額を控除する。 (3)障害者控除 相続税額から、そのものが70歳 に到達する年数に6万円を乗じ て算出された金額を控除する。 (財産評価上の特例) (1)小規模宅地に関する特例 面積要件-200㎡ 200㎡までの部分の全部が事業 の用に供されている場合-30/ 100 200㎡までの部分の一部が事業 の用に供されている場合で、次 のイ、ロにかける宅地 イ、事業の用に供されている宅 地 30/100 ロ、居住の用に供されている宅 地 50/100 200㎡までの部分の全部が、居 住の用に供されている宅地-50/ 100 (2)立木に関する特例 取得したときの時価に85/100 を乗じた金額	相続税 路線価 (市街 地的形 態を有 する土 地につ いては 路線価 方式、 それ以 外の宅 地につ いては 倍率方 式)	13段階累進税率	普通徴収 (但し、延納及び他の特 例措置については、申告 が必要) (徴収のタイミング) 原則として、相続・遺贈 時のみ。特例として、下 記のような延納が認めら れる。 (徴収形態) 金銭他物納も認められ る。 *延納 下記の要件を満たす者に ついては、延納を認める。 (1)申告または更生もしくは 決定により納付すべき相 続税額が10万円を超える こと。 (2)金銭で一時に困難とする 金額を限度とすること。 (3)必要な担保の提供がある こと (4)納税義務者の申請がある こと 一延納に関する特例一 (1)課税相続財産の価額のう ちに森林施業計画が定め られている区域内に存す る立木の価額に占める割 合が3/10以上であり、 かつ、課税相続財産のう ち不動産等の価額の占め る割合が、5/10以上で あるとき。 (2)次に掲げる土地の価額が ある場合。 ①都市緑地保全法第3条の 規定による緑地保全地区 内の土地 ②歴史的風土特別保全地区 内の土地 ③森林法第25条の規定によ り、水源のかん養等保安 林として指定された区域 内にある土地	*普通税であ るため、一 般財源とし て用いられ る。その用途 は明確では ない。
地価税 (一般税) 保有税	国	国内に土地及び 借地権を有する 個人及び法人	個人または法人が、課 税時期(その年の1月 1日零時)において有 する土地等	課税標準は、原則として、国内 にある土地及び借地権等である。 (1)土地 (2)借地権 (3)地上権 (4)構築物その他の工作物の設置 を目的とする賃借権 (河川区域内の土地の占有の許 可に基づく権利または道路・都 市公園の占有の許可に基づく経 済的利益を生ずる権利で、対価 を得て他人の利用に供する工作 物または、専ら特定のものの用	相続税 路線価 (税率) 3/1000 (基礎控除) 10億円及び3万円 ×土地面積のい ずれか大きい額			申告徴収 (徴収のタイミング) 毎年継続的 (徴収形態) 金銭負担	*普通税であ るため、一 般財源とし て用いられ る。その用途 は明確では ない。

に供する工作物の設置を目的とするもの
(5)永小作権および農地または採草牧草地の上に存する賃借権で農地法の賃借権の解約等の制限の規定を適用するもの。

固定資産税 (一般税)	市町村	固定資産税台帳 に所有者として 登録されている もの	固定資産 (土地・家屋・償却資 産) 土地一田・畑・宅地・ 塩田・鉱泉地・ 池沼・山林・牧 場・原野その他 の土地 家屋一住家・店舗・工 場 償却資産一土地及び家 屋以外の事業の 用に供すること ができる資産 (非課税の範囲) (1)国・都道府県・市町 村等法348条に掲 げる非課税法人 (2)宗教法人・学校法人 等が直接本来の用に 供する資産等法348 条の②、④及び本法 付則14条に掲げるも の (資料参照)	(1)土地または家屋 ①基準年度においては、基準年 度の賦課期日(1/1)現在 の価格で課税台帳に登録され ているもの。 ②第2、3年度においては、基 本的に基準年度の賦課期日 における価格で課税台帳に登録 されているもの。 (2)償却資産 賦課期日における価格で償却 資産課税台帳に登録されてい るもの。 *所有している固定資産の修理・ 改造にともなう費用は、資産の 維持・管理に要する費用である ならば、所得・法人税において 損金算入が認められる。資金的 支出として認められるときにお いては、損金とされない。その 区別としては、①固定資産の使 用期間を延長させる部分、②固 定資産の価値を増加させる部分 を資金的支出として、それ以外 の部分を経費としている。具 体的には、家屋の壁の塗り替え、 損傷した床の取り替え、壁の表 替え、破損した瓦・ガラスの取 り替え、障子・襖の取り替え等 が修繕費にあたる。	(1)住宅用地の課税標準の特例 ①住宅用地については、課税標 準となるべき価格の1/2の 額を課税標準とする。 ②200㎡以下の宅地は(1)によら ないで、その価格の1/4を 課税標準にする。 (2)新築住宅の税額の特例 ①小規模住宅(200㎡以下) 3年度間1/2 ②中高層耐火建築住宅 5年度間1/2 *その他、減免・軽減措置の適 用になるもの、評価上における 負担調整措置については、別資 料参照のこと。	固定資 産税評 価額 標準税率 1.4/100 制限税率 2.1/100	普通徴収 (徴収のタイミング) 毎年継続的 (徴収形態) 金銭負担	*法定普通税 であるため、一 般財源とし て用いられ、 その用途は明 確ではない。
特別土地保有 税 (一般税)	市町村	課税客体とされ る土地の所有者 または取得者	土地(昭48.1.1以降に 取得されたものに限る。 ただし、市街化調整区 域に所在する土地以外 の土地にあっては、所 有期間が10年を超える ものを除く)または、 土地の取得(昭48.7.1 以後の取得に限る)3 大都市圏の特定の市の 市街化区域内において 昭63.4.1〜平4.3.31の 間に取得される土地に ついては、330㎡(都 の特別区および指定都 市の区の区域にあって は200㎡)以上の土地 についても、10年度分 に限り特別土地保有税 (保有分)が課せられ る。	土地の取得価額(無償または著 しく低い価額による取得にあっ てはみなし価額) (免税点) それぞれ次の区域の区分に応 じ次に掲げる面積に満たない場 合には課税されない。 (1)指定都市の区の区域および都 の特別区の区域—2000㎡ (2)都市計画区域を有する市町村 の区域—5000㎡ (3)その他の市町村の区域—1000 ㎡ ただし、3大都市圏の特定市 の区域内においては次の場合に 課される。 (1)保有分:昭61.1.1以後取得し た土地の合計面積が1000㎡以 上 (平4年度分から) (2)取得分:平3.4.1以後取得し	(非課税の範囲) (1)国または地方公共団体が取得 したまたは所有する土地 (2)相続、法人の合併等の形式的 な所有権の移転にかかる土地 (3)農林経営規模の拡大、上場の 地方分散等の施策等に適合 する用途に供されている土地 (4)住宅の用に供する土地その他 (納税義務の免除) その市町村に係る(国土利用 計画法による)土地利用基本計 画、都市計画その他の土地利用 に関する計画に照らし、計画的 な土地利用に適合し、恒久的な 建物等の用に供する土地につ いては納税義務が免除される。 ただし、3大都市圏の特定市 の区域内においては、保有分は 昭61.1.1以後取得したもの、取 得分は、平3.4.1以後取得した もので、駐車場、資材置場その	取引価 格 土地の 取得価 額(無 償また は著し く低い 価額に よる取 得分は みなし 価額) (1)土地に対して課 するもの(保有 分)にあっては 1.4/100 (2)土地の取得に 対して課するもの (取得分)にあっ ては3/100 (3)ただし、当該土 地にかかる固定 資産税額および 不動産取得税額 に相当する額は 控除する。	申告納付の方法 (徴収のタイミング) 取得分については、取得時 一時点のみ。保有分につ いては、10年間の期限つき	*普通税であ るため、一 般財源とし て用いられ その用途は 明確ではな い。

				た土地の合計面積が1000㎡以上 (平成3.7.1基準日分)	他の土地自体の利用を主たる目的とする特定施設の内一定のものの用に供する土地については免除されない。				
	遊休土地に係る特別土地保有税 (一般税)	市町村	都市計画法に規定する遊休土地転換利用促進地区の区域内に所在する土地で同一のものが申告納付すべき日の属する年の1月1日に所有する一所の土地の面積が1000㎡以上であるもの。	遊休土地の時価または遊休土地である土地の取得価額のいずれか高い金額		時価および取得価額	1.4/100%	申告納付の方法	* 普通税であるため、一般財源として用いられ、その用途は明確ではない。
	ミニ保有税	市町村	3大都市圏の特定市街化区域内において昭和63.4.1〜平成5.3.31の間に土地を取得したもの。	3大都市圏の特定市街化区域内において昭和63.4.1〜平成5.3.31の間に取得した土地における一戸330㎡(都の特別区および指定都市の区の区域にあっては、一戸220㎡)以上の土地について、取得後2年経過した土地		—		申告納付の方法 取得後2年経過した土地について10年度分限り課税される。	* 普通税であるため、一般財源として用いられ、その用途は明確ではない。
目的税	都市計画税 (目的税)	当該土地及び家屋の所在する市町村	原則として市街化区域内に所在する土地・家屋の所有者	土地及び家屋に係る固定資産税の課税標準になるべき価格	(1)土地について、固定資産税と同様の負担調整措置が講じられている。 (2)市街化区域内農地については固定資産税同様宅地並課税されるものの、固定資産税のように1/2としない。	固定資産税評価額	0.3/100%	賦課徴収 (原則として固定資産税の賦課徴収と併せて行う)	* 都市計画事業・土地区画整理事業のため。
	事業所税 (目的税)	東京都(特別区)・政令指定都市・首都圏及び近畿圏整備法の既成市街地を有する市・人口30万人以上で政令で指定する市	既設の事業所・事業を行う個人または法人 新設の事業所・建築士	(1)事務所・事業の用に供する家屋の新増設 (2)既設の事務所・事業所 1. 既設事務所 ①資産割……事業所用家屋の床面積 ②事業者割……従業員の給与総額 2. 新増設事業所 ③新事業所用家屋床面積	特例措置については、実施する地方団体の市税条例において定められる。 非課税措置としては、 (1)人的非課税 ・国、地方団体・その他公共法人 ・公益法人 (2)用途非課税 ・公衆浴場 ・病院、診療所 ・鉄、起動事業の用に供する特定の施設	—	①の場合 1㎡—6000円 (1000㎡) ②の場合 支払給与総額の0.25% (100人) ③の場合 1㎡—6000円 (1000㎡)	申告納付 (徴収のタイミング) 新設分—新増設の日から2月以内 既設分—法人：事業年度終了の日から2月以内 個人：その年の翌年の3月15日 (徴収形態) 金銭負担	* 人口および企業の集積にともなう都市機能低下に対処するため、都市環境の整備および改善に資する費用確保。
	水利地益税 (目的税)	都道府県または市町村	水利に関する事業等により特に利益を受けるもの	土地または家屋の価格または面積	特例措置については、実施する地方団体の市税条例において定められる。 非課税措置の対象としては、 国ならびに、市町村、特別区、これら組合、財産区、地方開発事業所及び石炭鉱害事業所の有する土地または家屋	—	当該土地または家屋がその事業からとくに受ける利益の限度	普通徴収または特別徴収	* 水利に関する事業、都市計画法に基づいて行う事業、林道に関する事業、その他土地または山林の利益となるべき事業

共同施設税 (目的税)	市町村	共同作業場、共同倉庫、共同集荷場、汚物処理施設その他これらに類する施設より特に利益を受けるもの			特例措置については、実施する地方団体の市税条例において定められる。 非課税措置としては、 国ならびに、市町村、特別区、これら組合、財産区、地方開発事業団及び石炭鉱害事業団の有する土地または家屋	—	当該土地または家屋がその事業からとくに受ける利益の限度	普通徴収または特別徴収	* 共同作業場、共同倉庫、共同集荷場、汚物処理施設、その他これらに類する施設
宅地開発税 (目的税)	市町村	都市計画法に規定する市街化区域の内公共施設の整備が必要とされる地域として条例で定める区域内で宅地開発	宅地開発により造成された宅地 (宅地開発とは、宅地以外の土地の区画形質を変更することによりその土地を宅地とする事、または、宅地以外	宅地の面積 但し、公共の用に供する部分の面積は課税標準から除かれる。	宅地開発税の納税義務者が宅地開発にともない必要となる公共施設またはその用に供する土地で政令で定めるものを市町村に無償で譲渡する場合、その他政令で定める場合には、宅地開発税を免除し、すでに納付されている場合には、還付される。この場合において、宅地開発税の納税義務者がその公共施設またはその用に供する土地を無償で譲渡する旨を申し出た場合においては、1年以内の期間に限り、徴収を猶予することができる。	—	宅地開発にともない必要とされる公共施設の整備に要する費用を限度とする。	普通徴収	* 宅地開発にともない必要となる道路、水路、その他の公共施設で政令で定めるもの

表V 開発利益還元からみた現行税システムの個別的评价

課税主体	制度の名称	(1) 本来の目的 および租税制度上の目的	開発利益還元の可能性尺度						
			(1) 開発利益の捉え方	(2) 特定可能性	(3) 公平性	(4) 中立性	(5) 明瞭性	(6) 税収の安定性	(7) 他の制度との整合性
所得 関連 課税	所得課税 (不動産所得)	* 経常的な一般財源の確保。他の所得源泉から発生する所得との税制上の公平の確保。	* 会計年度内(期首・期末の2時点間)において不動産を源泉として発生する所得	○ レントを課税対象としているため、ヘドニックアプローチ等により特定化が比較的容易。	▼ 賃貸用の不動産所得のみを対象としており、自己のように供する帰属所得に対しては課税されないため、その間において不公平が生じる。	▼ 賃貸用不動産のみを課税対象としているため、自己所有・賃貸等の用途間に対して、非中立性を有している。	(納税者側) ▼ 不動産所得に関する申告が必要とされるため、納税協力費は比較的大きい(税務行政側) ▼ 特例措置等により税務が複雑にされている。	▼ 不動産所得は経済動向に比較的敏感に反応するため、税収は不安定	▼ 譲渡所得課税に対する2重課税問題
	譲渡課税 (国税・地方税)	* 経常的な一般財源の確保。所得再配分	* 取得時と売却時における価格差つまり、時系列キャピタリゼーション仮説に基づく土地価格の上昇。	▼ 時系列的な地価上昇を捉えるため、マクロ経済要因に基づく土地価格上昇分との分離は困難である。	▼ 地価の下落局面においては、課税されないため、売却のタイミングによって開発利益還元の有無・程度が異なる。(異時点間の負担の不公平) ▼ 特定化が困難であるとともに、各種特例措置により課税標準が侵食される。(受益の曖昧さ、水平的公平の確保の困難さ) * 実現段階において築進税率に基づき課税されるためインフレ分に対しても課税されるため保有期間により納税額が異なる。(異時点間の不公平)	▼ 現行制度においては、実現段階において課税されるため、ロックイン効果(凍結効果)が発生する	(納税者側) ○ 基本的には普通徴収の方法を採用するために、納税協力費は少ない。しかしながら、譲渡費用、取得費の計算等の申告が必要とされる。(税務行政側) ▼ 譲渡所得計算の複雑さ、等により、徴収費用は大きいものと考えられる。	▼ 地価の上昇局面においては、税収は見込めるものの、下落局面においては、譲渡の件数そのものが減少すると共にその課税標準が縮小する等、地価動向に大きな影響を受ける。ゆえに、税収は不安定	▼ 所得税の清算税としての相続税との二重課税問題が発生する。
土地 関連 課税	不動産取得税 (道府県税)	* シャープ勧告における流通税の整理により廃止されたものの、地方財源の強化を目的に昭29復活した。 (目的) * 道府県における経常的な一般財源の確保と固定資産税の補完	* 課税の対象を、「不動産の所得」および不動産の値上がりによる担税力の増大」と捉えているため、基本的には時系列的な地価上昇、つまり、時系列キャピタリゼーションに基づく土地価格の上昇。	○ ①については、一時点における固定資産税評価額により課税されるため、特定可能であると考えられる。 ▼ ②については、時系列的な地価上昇を捉えるため、マクロ経済要因に基づく土地価格上昇分との分離は困難である。	▼ 不動産の取得といった時点、または建築等にとまなう価値の増価といった時点において課税されるため、その負担と自分以外の主体から受ける受益との関連性が明確ではなく、開発利益が発生していないケースにおいても自分の努力によって生じた価値増に対して課税されるため、開発利益還元といった観点からは、公	▼ 流通課税であるため、流通を阻害するといった意味での非中率性を有している。	(納税者側) ○ 課税標準が「不動産の取得」と明確であり、原則として普通徴収であり、納税協力費も極めて小さいため明瞭な制度であると言える。 (税務行政側) ○ 課税標準の明確さ、特例措置の少なさ、一定税率の採用等から、徴収費用も極めて小さいものであると考えられよう。	▼ 不動産の取得及び不動産の建築の際の一時点のみに課税され、その税収は不動産流通量に依存するため、景気の影響を敏感に受け、税収は不安定である。	▼ 売り手においては、国税である譲渡所得税が課税され、買い手においても、不動産取得税が課税されるといった意味での二重課税がある。 ▼ 租税制度上の位置づけが固定資産税の補完であるといった意味での固定資産税との二重課税がある

相統税—土地— (国税)	* 相統税 (贈与税) は、課税標準を純資産として資産移転時に課税するものであり、その課税目的は富の集中の排除、所得税の補完 (清算) といった意味をもつ	* 時系列的な土地資産価値の純増に対して課せられるため、時系列キャピタリゼーションに基づく地価の上昇	▼ 一生涯の一度とその課税の対象期間がかなり長い間、長期的な地価変動との分離は極めて困難。	▼ 現行の相統税制度は、遺産税体系を加味した遺産取得税体系が用いられており、相統税額は、法定相続人の数により、または個人的な事情により変化してくるため、開発による受益と負担の対応関係はほとんどない。(同等の土地資産を相続した者同士の不公平) * 故人の努力による資産価値増分と自分以外の努力による部分の合計額に対して課されるため、受益概念が極めて曖昧となる。	▼ 相続回避の方法として、土地の分割が行われるため土地利用に変化が生じる。	(納税者側) ○ 土地の評価額の計算においては、路線価方式、固定資産税評価額の倍率方式の2つが採用されているが、その計算においては、自らの計算が必要とされ、納税協力費は大きいものと考えられる。しかしながら、一生涯において数度しか求められないため、トータルとしては極めて小さくなる。 (税務執行側) ▼ 路線価の敷設等、徴収費用は極めて高い。	▼ 相統・贈与の一時点のみにおいて課税されるため、その税収は、死亡確率に依存する。そのため、税収は年齢層人口、医療水準、社会・経済状況等によりかなり影響するため、不安定である。	▼ 所得税の清算税として位置づけられることにより、所得課税との二重課税が問題とされる。
保有税	地価税 (国税) * 土地投機の防止と地価の安定 * 公共の利益に対する適切な負担	* マクロ的な地価上昇の抑制を目的としているため、時系列的なキャピタリゼーションに基づく地価の上昇を対象とする。一方、公共の利益に対する適切な負担をうたっているため、クロスセクショナルなキャピタリゼーション仮説に基づく土地価格も対象としているといえよう。	○ 一時点 (毎年1月1日現在) の土地価格に対して課税されるため、ヘドニックアプローチ等により特定化が比較的容易。	▼ 基礎控除が比較的高いところに設定されているために、納税義務者が大都市圏または一部の大地主所有者に限定されるため、地域間・主体間に不公平が存在する。(地域間・主体間の不公平)	▼ かなり特定化された土地に対して課税されるため、土地利用および所有形態に変化が生じる。	(納税者側) ▼ 申告徴収であるため、その算定等の納税協力が求められる。 (税務執行側) ○ 相統税路線価を用いているため、地価税そのものとしての徴収費用は比較的少ない。	○ 毎年、土地の保有価値に対して課税されるため、安定的な税収を見込むことができる。	▼ 固定資産税・都市計画税等保有課税との二重課税が存在する。
固定資産税 (市町村税)	* 市町村の安定的な財源確保のため * 市町村の公共サービスの受益に応じた適切な負担	* 一時点の土地の価値に対して課税されるため、クロスセクショナルなキャピタリゼーション仮説にもとづく土地価格。	○ 一時点 (毎年1月1日現在) の土地価格に対して課税されるため、ヘドニックアプローチ等により特定化が比較的容易。	▼ 課税標準に関する種々の特例措置により受益概念が曖昧となっている。 ▼ 負担調整措置等により、土地価格の評価が適切ではない。(受益と負担の対応関係の不明確さ)	○ 課税の対象の広さ、税率水準・構造等により、利用、所有に与える影響等比較的中立的である。 ▼ 土地利用転換等、自己の努力により発生する価値増分に対しても課税されるため、有効利用を阻害	(納税者側) ○ 普通徴収であるため、納税協力費はほとんどない。 (税務執行側) ▼ 固定資産税の適正化に向け、標準宅地ポイントの割増、標準ポイントに評価における不動産鑑定士の	○ 毎年定期的に課税が行われるとともに、クロスセクショナルなキャピタリゼーション仮説に基づく土地価格に対して課税されるため、安定的な税収が見込める。	▼ 地価税、都市計画税等の土地の保有価値に着目した目的税との二重課税問題が発生する。

						する。(金本(1992)により指摘)	評価の義務等徴収費は極めて大きなものと考え ○る。しかしながら、標準宅地の評価上、インフラの効果等を考慮しているため、開発利益の特定化費用は少ないと言えよう。		
	特別土地保有税 (市町村税)	* 土地騰貴の防止と地価の安定	* マクロ的な地価上昇の抑制を目的としているため、時系列的なキャピタリゼーションに基づく地価の上昇	○土地の取得価額に対して課税されるため、ヘドニックアプローチ等により分離可能	▼地域によって面積要件等に基づき課税の対象が異なる。また、運用上、かなりの限られた都市部の限られた地域においてのみ採用されている。(地域間の不公平)	▼かなり特定化された土地に対して課税されるため、土地利用および所有形態に変化が生じる。	(納税者側) ▼申告納税の方法を採用するため、その算定等納税協力が求められる。 (納税行政側) ○申告納税の方法を採用するため、税務行政上の負担は少ないものと考え	▼時限的なものであるため財源の確保に限りがある	▼地価税、都市計画税等の土地の保有価値に着目した目的税との二重課税問題が発生する。
目的税	都市計画税 (市町村税)	* 都市計画事業または土地区画整理事業に要する費用確保のため。	* 一時点の土地の価値に対して課税されるため、クロスセクショナルなキャピタリゼーション仮説にもとづく土地価格。	○一時点(毎年1月1日現在)の土地価格に対して課税されるため、ヘドニックアプローチ等により、特定化が比較的容易	○固定資産税と同様。しかしながら、特例措置が限定されていると見ては、その程度は小さい。 ▼課税の地域が都市計画区域に限定されるため、地域間の不公平が存在する	▼市街化区域といった特定の地域に課税されるため、土地の利用の変化、住宅・企業の立地等に影響を与える。	(納税者側) ○普通徴収であるため、納税協力費はほとんどない。 (税務行政側) ○固定資産税に付随しているため、追加的徴収費用は非常に小さい。	* 固定資産税と同様	▼固定資産税等の保有税、水利地益税。共同施設税、宅地開発税との二重課税問題が発生する。
	事業所税 (特定の都市)	* 都市環境の整備および改善に要する費用確保のため。	* 事業所の設置にともない発生する都市施設への負担	●事業所面積、従業員数を尺度として都市施設への費用負担の代替尺度となっており、特定化の必要は存在しない。	▼かなり限定された地域において課せられているため地域間において負担の不均衡が発生する。 (地域間の不公平1) ▼事業所の立地場所(負担地域)と住宅地の立地場所が異なる場合における地域間において負担の不公平が存在する。 (地域間の不公平2)	▼かなり限定された都市において課税されているため事業税採用都市における企業の空洞化が発生する可能性が存在する。	(納税者側) ○申告納税であるものの、制度が単純であるため、納税協力費は小さいものと考え。 (税務行政側) ○制度が単純であるため、徴収費はかなり小さいものと考え。	○新設分・既設分の差は存在するものの、比較的安定的な税収があるものと考え。	▼都市計画税等目的税との二重課税問題が発生する
	水利地益税 (都道府県および市町村税)	* 水利に関する事業、都市計画法に基づいて行う事業その他、土地または山林の利益となるべき事業の実施に必要な費用確保。	* 左記事業により生じる受益	▼特別な受益の概念すら曖昧であり、その特定化は困難。	▼特定の事業より発生する特別の利益に対して課税されるため負担の事業間の整合性が確保されていない。 (事業間の不公平)	▼特定の事業から発生する特別の利益に対してだけ課税されるので、事業に対しての住民の合意が得られない。 (開発速度等への非中立性)	(納税者側) ●現在ほとんど利用されておらず、徴収方法が明示化されていないため不明。 (税務行政側) ●現在ほとんど利用されていないため、制度の導入に際して課税環境の整備が必要とされ、多くの費用が必要とされる。	▼税率等がかなり制限されているため、多くの税収は見込めない。 ▼充当できる施設が限定されているため、その弾力的運営は困難	▼課税目的から都市計画税との二重課税問題 ▼保有価値に対して課税するため固定資産税等保有課税との二重課税問題が発生する。

共同施設税 (市町村税)	*共同作業場、共同倉庫、共同集荷場、汚物処理施設その他これらに類する施設に用する費用確保。	*左記事業により生じる受益	*同上	*同上	*同上	*同上	*同上	*同上
宅地開発税 (市町村税)	*宅地開発にともない必要となる道路、水路その他の公共施設で政令で定めるものの整備費用確保のため。現実としては、宅地開発指導要綱に基づく負担金の行き過ぎを防止するため創設された。	*左記事業により生じる受益	*同上	*同上	*同上	*同上	*同上	*同上 *宅地開発指導要綱に基づく負担金との二重課税問題

1. 改正の提案理由において、「……土地・家屋の値上がりを考えました場合、固定資産税の負担は過微であると思われますので、償却資産の緩和をも企画して、一面においては不動産取得税を設けるとともに、他面においては、固定資産税の税率を引き下げようとしております」(丸山高満「地方税制史」ぎょうせい、p466)という記述がある。なお、同年において、固定資産税は、標準税率を1.6%から1.4%に、制限税率を3.0%を2.5%に引き下げられ、負担の軽減が図られた。

*ここにおいて、種々の要因を、制度的にプラスの要因を○、マイナスの要因を▼、どちらにも当てはまらない場合を●として、その文頭に記した。

事例Ⅵ 広島西部丘陵開発における開発負担方式

1. 広島西部丘陵開発計画の概要

(1) 広島西部丘陵都市開発の目的

広島西部丘陵都市開発は、広島市が「総合自立都市」の実現を目指して、計画・実行しているものである。

1989年に策定された「広島西部丘陵都市建設実施計画」により、次のような開発の目標と計画が示された。

① 総合自立都市

都市建設の目的を踏まえた各種都市機能を総合的に整備するとともに、多心型都市構造への転換を促進するため、住み、働き、学び、憩う「総合自立都市」を目指す。

② 未来都市

国際化、情報化、技術革新、高齢化等21世紀への時代の潮流に的確に対応した「未来都市」を目指す。

③ 快適環境都市

恵まれた自然環境、文化・歴史的環境を活かしつつ、21世紀の快適な都市生活を追求した「快適環境都市」を目指す。

A. 住宅供給フレーム

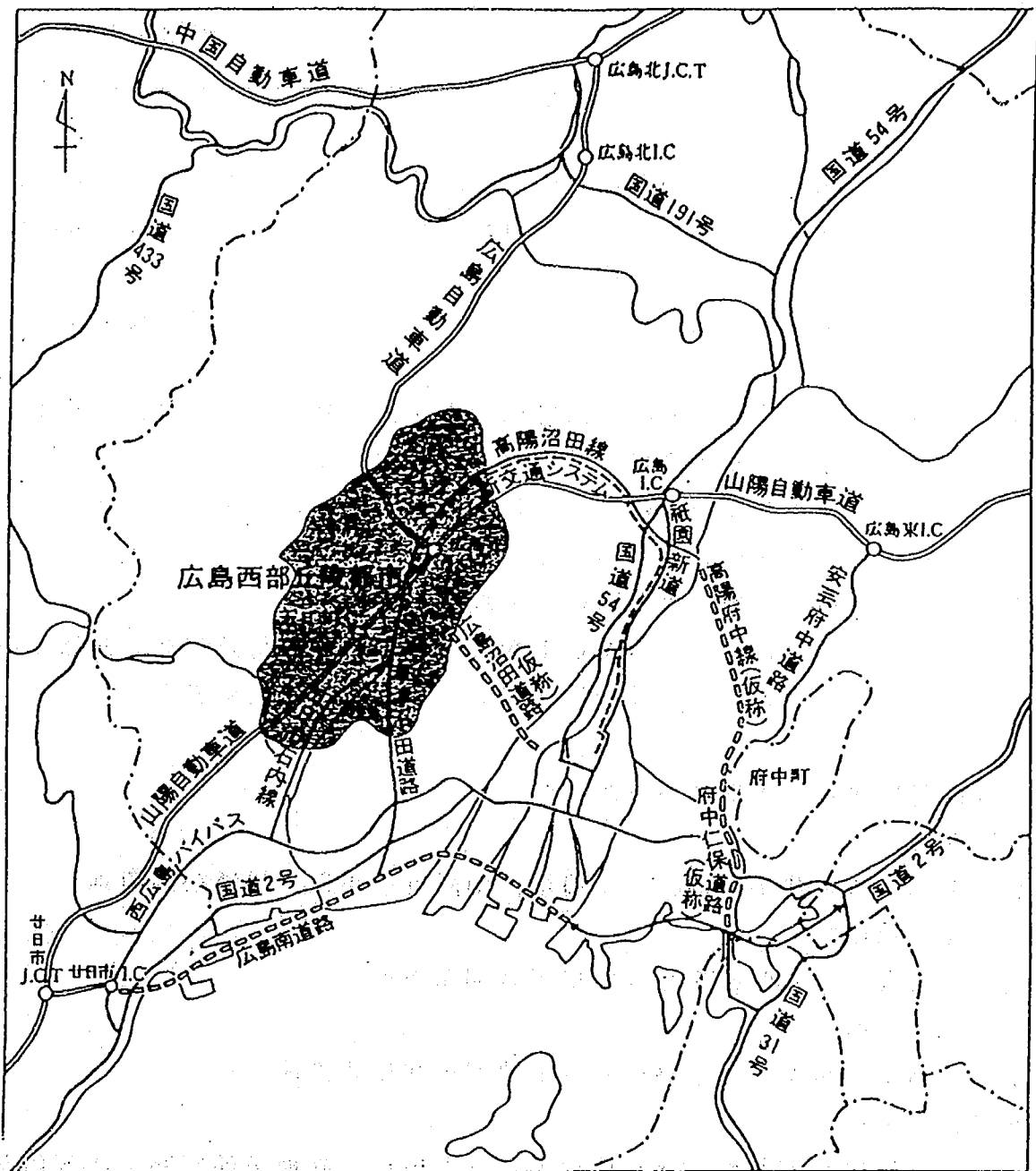
広島地区において今後20年間に見込まれる新規供給必要量約5万戸のうち5割りに当たる約2万5千戸を供給する。

B. 人口フレーム

住宅供給フレーム、総合都市としての必要人口規模を考慮して、長期熟成段階における人口を約10万人（1985年国勢調査では約25000人）と想定する。

(2) 開発地域

開発計画地については、広島市の郊外に位置するものであり、具体的には図1に示す。計画区域面積は、4570haであり、その構成は市街化区域3420ha、市街化調整区域2830haである。また、そのうち1200haの土地が民間16社によって所有されている。



広島西部丘陵都市開発の計画対象区域

2. 広島西部丘陵開発計画の経緯

- 1970年代 日本列島改造ブーム下において、大企業を中心とした土地買収が全国的に展開された。広島地域においては、沼田・石内地域に集中し、4～5年の間に16社で1200haの土地が買収された（民間企業からの住宅地開発の要請）
- 1975年 開発許可窓口である広島県当局との協議の結果、関連公共施設（道路・河川・上下水道）の整備が不十分ということで、開発凍結が打ち出される
- 1980年 広島市が政令指定都市に移行。開発許可権限が広島市に委譲される
- 1982年 広島市により、開発計画調査（凍結の再検討）が行われる
- 1983年 沼田・石内地区土地利用基本計画案発表
市街化調整区域等における大規模開発の取扱い方針発表
- 1986年 広島西部丘陵都市建設基本計画策定
- 1989年 広島西部丘陵都市建設実施計画策定
市と民間開発事業社16社間において、開発利益公共還元の考え方を導入した開発者負担ルールに関する覚え書きが取り交わされる

3. 計画対象区域と土地利用計画

①既開発地

既に造成済みの住宅用地、工業用地、山陽自動車道、広域公園用地

②計画開発地区

民間事業者により開発を行う山地部の開発適地

③計画誘導地区

土地区画整理事業により整備する平地部の都市化適地

④開発保留地区

計画開発地区に準じた開発可能地であるものの、立地条件等から積極的な土地利用の方向付けを保留する地域

⑤保全地区

原則として、自然環境の保全または緑地的活用を図る地区

それらの中において、導入する都市機能としては、

①高質居住機能

②保険・医療・福祉機能

③都市型産業機能

④学術・研究機能

⑤スポーツ・レクリエーション機能

⑥都市センター機能

⑦高度情報通信機能

4. 開発方式

西部丘陵開発において、当初、次のような開発方式が討議された。

―一元的な開発主体を創設することによる方式―

①市が民間開発事業者から土地を買収し、市自ら事業主体となって新住宅市街地開発事業を行う方式

②民間開発事業者が土地の現物出資等の方法で参画する統一的な開発主体として第3セクターを設置し、第3セクターが市の開発許可を得て開発する方式

③複数の民間開発事業者が所有するクラスター上の開発地区を一つの土地区画整理事業施行区域として設定し、市が施行者となって区画整理を実施する方式

④③と同様の区画整理を、民間開発事業者が結成する組合によって実施する方式

―市による一元的開発調整による方法―

*複数の民間開発事業を市が開発許可権限を持ってコントロールする

⑤市がマスタープランに沿って、複数の開発を単独に許可していく方式

⑥市が市のマスタープランに沿って、複数の開発を一つの総合開発として誘導していく方式

⑥の方式を選択する。

①大規模な土地集約を必要とし、その場合においては、民間事業者は土地を高く売ろうとすることが予想され、事業素地価格が民間事業者所有のままより高くなることが予想される

②①と同様の土地集約の問題を残す。また、出資者間の利害が絡むため、第3セクター内での調整が困難となることが予想される

③減歩率について各民間事業者が保有するクラスター間で相当の差が生じるために、換地操作が困難。

④同上

⑤⑥については、

民間開発事業者がそのまま事業に参画するため、未買収地や約束ごとの問題を自主的に解決することが可能。特に⑥の場合においては、市と民間開発事業者の都市開発レベルでの協調関係を総合的に構築し、その結果官民の契約（覚書・協定）に基づいて開発を総合的に進めることが可能

*⑥の方式を選択

－ 広島西部丘陵開発の収支関係－

臨海部埋立基金→西部丘陵特別会計＋一般会計分＋補助金→

新交通システム・広島西部丘陵道路（沼田道路）

借り入れ・土地を担保として

* 要綱上では、負担形態として、土地だけではなく金銭でも徴収可能となっている。しかしながら、原則としては、土地による負担を選択した。その理由としては、

決定時点1989年当時においては、地価は上昇局面にあり、金銭徴収した場合における金利よりもむしろ、土地上昇分の方が大きいと判断し、資産選択といった点から、土地による負担を選択した。

広島市においては、公有地が少なく、街づくりといった点からも、公有地の拡大が求められた。

街づくり上様々な用途に利用可能

現状

H1年以降、地価は急激に上昇したため、現段階では、市内の住宅地においては、4－5％程度の下落局面にあるが、西部丘陵地区は横ばい状況にあり、そのような意味からも負担者との間においても、問題となっていないとのことである。

・新交通システム（開通H6秋開通予定）

・広島西部丘陵道路（平成10年開通開通予定）

* 開発地区面積、開発負担方式、供給施設等、具体的内容については、以下の図、及び表の通りである。

関連公共施設と負担関係についての基本的考え方

関連公共施設の区分			官民の分担、開発者負担の考え方	負担ルール
開 発 イ ン フ ラ ス ト ラ ク チ ュ ー	基 礎 的 フ ラ 	高陽沼田線 五日市石内線 地区内幹線道路 下水道沼田幹線 〃石内幹線 地区内幹線下水道	1 市の都市政策の実現のため、かつ、その実現に向けて民間開発（民活）を誘導するため、市が主体となって、積極的に整備（投資）する。 2 ただし、これにより土地の評価が大幅に増進し、民間開発の利益の増進要因になりうることから、「開発利益の適切な公共還元を図る」観点から、 <u>応分の負担</u> を求める。	新たな負担ルール（要綱）を定める。 ※ この場合、一つ一つの施設ごとの負担関係ではなく、全体を束ねた新たな負担ルールを確立する。
		広島沼田道路 新交通システム （延伸）		
	基 礎 的 イ ン フ ラ 	治水（河川・調整池） 大塚川、安川 梶屋谷川 石内川 笹利川、梶毛川	官民の役割分担において整備する。 公 共 …… 河川改修、治水ダムの整備 開発者 …… 調整池の整備 及び維持管理費（開発面積ha当たり 44万円）の市への納付 ※ 調整池は、下流の治水安全度の向上に寄与する恒久的治水施設として整備するため、国のNTT-A型融資の対象になる	県「流域調整要綱」による。 ※ 調整池の維持管理費負担は、市「開発指導要綱」による。
		上 水 道	開発に伴って必要な費用を開発者に求め、市水道局において整備する。 ① 緑井石内幹線 …… 給水量（トン）に応じた負担金（事業費の一部） ② 幹線からの引き込みと開発地区内施設 …… 全費用（実費）	市水道局「開発地給水事務取扱要綱」による。
開 発 に 公 益 的 施 設 の 供 給	近 隣 公 園		国庫補助（促進費）の導入を図る。 このため、形式上は、市の事業とするが、市費相当分については、開発者の負担とする。	建設省「促進事業制度」による。
	公 益 的 施 設 （小・中学校）		応分の負担を求め、市が整備する。 〈応分の負担〉 開発面積の2.5%相当の用地を市に無償で提供する。（5%の用地を1/2単価で償還）	市「開発指導要綱」による。

（出典）広島市資料

関連公共施設の負担区分の一覧

区 分		名 称		負 担 区 分		
				公 共 負 担	開 発 者 負 担	公 益 事 業 者 負 担
開 発 イ ン フ ラ	根 幹 的 都 市 基 盤 施 設	道 路 等 交 通 施 設	広 域 的 な 幹 線 道 路	高 陽 沼 田 線		
				五 日 市 石 内 線		
				広 島 沼 田 道 路	一 般 道 路 部	
					有 料 道 路 部	
		西 部 丘 陵 都 市 内 幹 線 道 路		○	○	
		新 交 通 シ ス テ ム (延 伸)	イ ン フ ラ 部			
			軌 道 部			
		下 水 道	幹 線 域 下 的 な 水 道	沼 田 幹 線		
				石 内 幹 線		
			西 部 丘 陵 都 市 内 幹 線 下 水 道			
	そ の 他 都 市 基 盤 施 設	上 水 道	緑 井 石 内 幹 線			○ 市 水 道 事 業
			開 発 地 配 水 整 備 金		○ 全 部	
		治 水 施 設	河 川		○	
			治 水 ダ ム		○	
			防 災 調 整 池			○ 全 部 (NTT-A 型無利子融資)
	団 地 内 施 設	団 地 内 道 路			○ 全 部	
幹 線 からの 引き込み及び団地内上水道			○ 全 部			
幹 線 からの 引き込み及び団地内下水道			○ 全 部			
公 園		近 隣 公 園 等		○ (促進費補助)	○ 市 裏 負 担 担 当	
		児 童 公 園			○ 全 部	
公 益 的 施 設 (学 校 等)			用地負担 ○ ※開発面積×2.5 %	○ 市 教 委 (施設整備)		

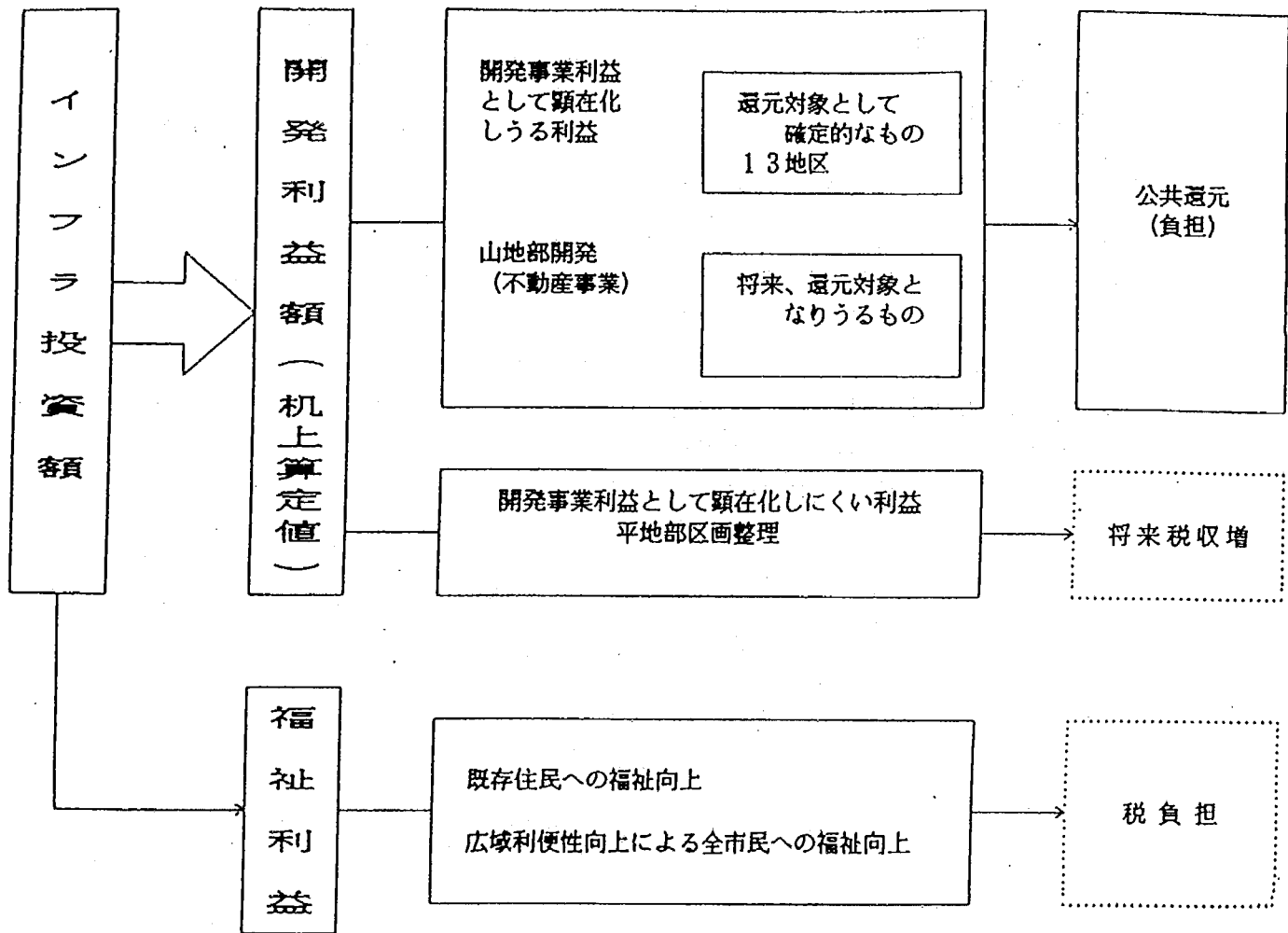
(注1) 太枠 は、新たな要綱によるもの。

└ NTT-A型融資は、第三セクターが受け皿

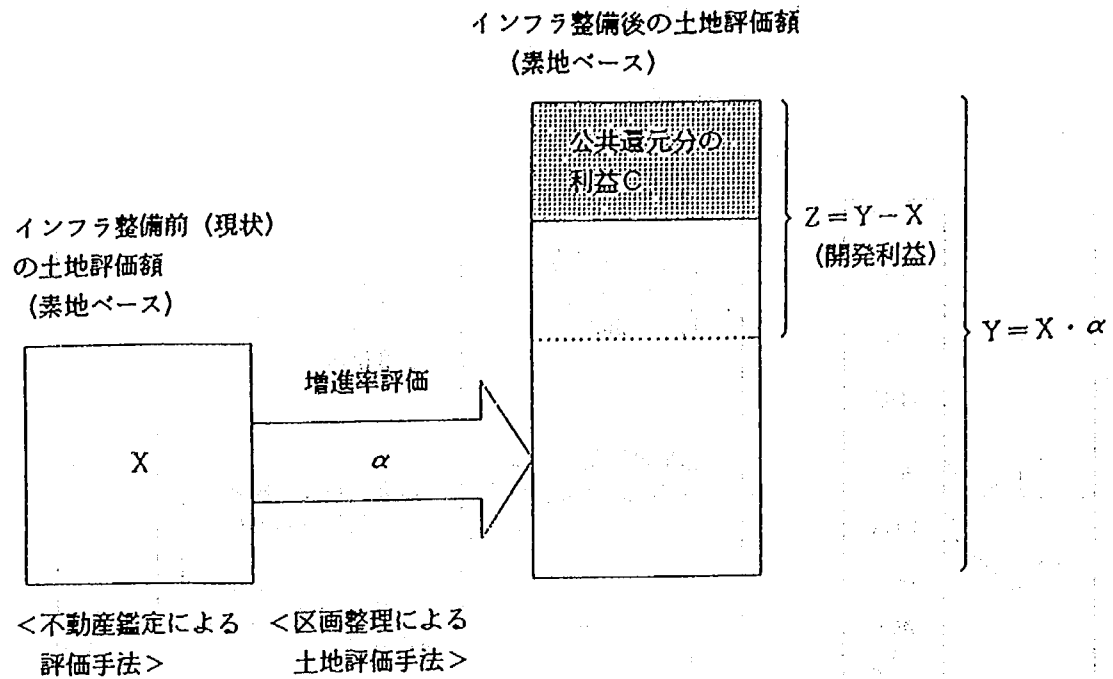
(注2) その他は、既定のルールによるもの。

- ・市「宅地開発指導要綱」
- ・市水道局「開発地給水事務取扱要綱」
- ・県「宅地開発等に伴う流量調整要領」

開発利益と負担関係



開発利益と還元概念



各施設の役割・性格に応じた「開発者負担とすべき事業費割合」は、下記のとおりである。

事業 の 性格	事 業	負 担 割 合 の 考 え 方		
都 市 基 盤 施 設	高 陽 沼 田 線 五 日 市 石 内 線	広域性（広島環状道路としての機能、五日市ICへのアクセス機能） 50% 公共性 75% 西部丘陵都市の生活基盤性 50%× 公共性 50% → 25% 開発性 50% → 25% ↓ （根拠）		
	① 原因者負荷量を示す住宅戸数	公共（既存世帯 7,400戸＋平地部新規供給戸数 7,000戸＝14,400戸） 47.3% 開発者（山地部新規住宅供給戸数 16,000戸）※ 52.7% ② 受益の範囲を示す面積 公共（既開発地 570ha＋計画誘導地区 750ha＝1,320ha） 51.8% 開発者（山地部開発計画地区× 1,320ha） 48.2% ※ 開発保留地区のうち130ha、2,000戸分を含む。		
	都市内幹線道路	路線（区間）ごとの性格による負担区分とする。 開発者負担相当： 開発に必須の範囲ℓ＝18km（団地内、取付道路） 公共負担相当： 高陽沼田線のバイパス機能ℓ＝3km、成熟段階で必要な道路ℓ＝10.3km		
	下 水 道 沼 田 幹 線 石 内 幹 線 都市内幹線下水道	開発に伴う流量負荷比率による。 公共 46% 開発者 54%		
開 発 促 進 施 設	広 島 沼 田 道 路	①都市基盤施設としての負担区分 公共性 75% 開発性 25% （高陽沼田道路等と同じ）	②開発促進施設としての負担区分 ＜資産価値の上昇効果の波及割合＞ 広沼 平地部：公共性 8% 山地部：開発性 92% 新交通 平地部：公共性 83% 山地部：開発性 17%	①②の総合 広沼 公共性：42% 開発性：58% 新交通 公共性：79% 開発性：21%
	一 般 道 路			
	有 料 道 路			
	新交通システム（延伸）			
	イ ン フ ラ			
	軌 道 事 業			

開発者負担の考え方

（出典）広島市資料

5. 開発計画遂行にともなう関連主体との調整課程と論点

(1) 関係省庁との調整問題について

広島西部丘陵開発において、

* 公共事業の支援、都市計画制度等の適応に関する支援については、

広島県及び建設省

* 開発のための土地利用調整については、

広島県、建設省、農水省、林野庁

が関連する。

・市のマスタープランは、それだけでは法的根拠を有するものではないため、当開発が実現性を有するためには、関係機関の計画の認知が必要とされた。

－その認知に際して問われた主要点－

① 計画の根拠や意味付け

なぜこれほど大規模な開発が必要とされるのか。

広島の将来にとって、当計画はどのように位置づけられるのか。

－その根拠付けが弱い－

② 事業実施の担保性

民間開発事業者が市の計画についていく保証はどこにもない。民間は企業の行動基準に立つ以上、開発をやめる可能性を有する。それに対して国が金を出すのは困難

③ 都市計画制度の戦略的活用の必然性

なぜ市街化区域にしてやらないのか。市街化調整区域に大規模開発を位置づけることは制度の根幹を揺るがすこととなる。そのような問題について、広島だけの特殊性として説明できるか

－市の対応－

① について

宅地需給の長期見通しに関するデータ、市の都市機能の類似都市比較についてのデータ、市全域の開発適地分析評価に関するデータ等の提示により、計画フレームの妥当性については、理解を得ることが可能。

② について

当問題については、西部丘陵都市の関連公共事業への住宅宅地関連公共施設整備促進事業の新規採択を受ける際において、建設省から特に問題とされる。

(根拠)

開発地区の土地は計画主体である市の土地ではなく、民間開発事業者の土地である。

(対応)

1986年 3月、担保性を裏付けるため、市と民間事業者との間で書面で合意を実行した。

1989年11月、覚え書きにおいて、スケジュールについても合意した。

③について

当問題については、中央政府の各省庁において問題とされる。

(対応)

- ・市街化調整区域のままで開発許可を先行することが、市街化調整区域の開発コントロール機能を可能とする。

- ・山地部開発では造成の進展にともなってたびたび造成区域の変更が生じ易く、その都度市街化区域に編入するとなれば、線引きの手続きがふくそうする。

- ・市街化区域は、概ね10年後の人口および市街地規模をフレームとするものの、西部丘陵都市においては、20年後を想定した開発計画であるため、線引きの土俵にのらない。

(林野庁)

線引きの都市計画決定という法手続きを通して国の省庁間で行う土地利用調整を待たず、事実上市街化区域設定といえる開発許可が、市の権限下において先行して行えるということに対して強い抵抗があった。

→「市街化区域及び市街化調整区域の整備、開発及び保全の方針」の中で位置づけることにより、国との調整機会が存在する等の理由により、一応の理解が得られる。

(農水省)

開発地域は農業振興上、重要な地域ではなく、農業振興地域がほとんどないこともあって、大きな抵抗はない。

(2)住民との協調

1985年、沼田地域においては、「21世紀の沼田をつくる会」

1990年、「石内まちづくり協議会」が結成される。

*上記の組織は、市が住民主導のまちづくりを育成するため、コンサルタント派遣、視察補助等の市費による地元活動支援を制度化した「広島市まちづくり要綱」に基づき、市が認定した組織である

問題1 自然環境の破壊・治水・交通等の面での不安

対処→土地利用計画の説明、交通施設計画、河川改修計画、上下水道計画の具体化、により理解を求める

問題 2 保全地区内の地権者からは、なぜここが保全地区なのか、将来においてもいっさい手をつけてはいけないのか、といった不満がでる

資料Ⅶ 戦前受益者負担金にみる開発利益還元の実態と実施上の問題点

わが国において行われた開発利益還元に関する貴重な実験の一つである戦前の受益者負担金制度に着目し、その運用の実態をみる。

1. 東京市の場合

図Ⅶ-1, 2は、都市計画法制定後(1918-1927)における六大都市(東京市、京都市、大阪市、横浜市、名古屋市、神戸市)および東京市の都市計画財源の推移を示している。ここでいう都市計画財源とは、市債、借入金、前述の市区改正特別税を引き継いで創設された都市計画特別税(国営業税割・地租割および、家屋税に対する賦課税)、道路法および都市計画法に基づく受益者負担金、財産収入、土地売却代、繰入金、国庫補助金、その他の収入、繰越金を意味している。

同期間における、受益者負担金が都市計画財源に占めるその比率は、わずかに0.7%であり、都市計画特別税についても5.0%にすぎない。一方、国庫補助金については24.6%、公債28.6%、借入金11.8%と、その多くは、国からの移転費用と将来への負担転嫁とで構成されていた。そのような意味において、都市計画事業において、受益者負担金の地位はマクロのレベルではさほど大きなものではなかったといえよう。

元来、都市計画事業の実施は、特に利益を受けるものを対象とする受益者負担金と共に、一般的な都市の発展に寄与することを論理として課せられる都市計画特別税の他、世代間の公的負担を調整する公債によって調達されるべきものである。

しかしながら、受益者負担金・土地関連税制の整備が不十分なままでの、公債の過度の発行は、前述のような公債の利払い費等の関連支出増加にともなう財政の硬直化を招くばかりか、将来の税システムにおいて負担を求められるものから、現在の土地所有者への利益の時間的分配が行われているものであり、けして許されるものではない。このような現象は、アメリカにのSpecial Assessmentがでてきた背景として、ヒアードにおいて同様のことが指摘されている。

国庫補助金については、法律に基づき保証されるものとそうでないものの2つのものが存在する。第2次大戦前においては、都市計画法は、国庫補助の規定は設けておらず、個別法において、道路法第35条、河川法第24条に基づきその請求が行われるにすぎない状況であった。そのような意味では、国庫補助金は事業にとって経常的なものではなく、その時々国情によって大きく変化する可能性をもつものであったといえる。

そのような意味から、都市計画事業において、安定的な自主財源の確立が求められており(前述のような実態ではあるが)、受益者負担金に対する期待も大きかったと考えられる。

受益者負担金に求められる機能としては、都市計画事業にともない発生した利益(土地価格上昇)の公的還元、および都市計画事業財源の一部負担といった財源問題である。事業財源の確保といった目的において、ここで問題とされるのは、その絶対額の問題と共に、その財源の還流先である。

たとえば、東京市における昭和10年東京市財政概況「普通経済財源調」によると、同年における受

益者負担金の徴収額は、経常・臨時あわせて2,387,688円であり、そのうち土木費に用いられた額は、30,000円にすぎず、残りはすべて市債費に充当されている。その率に多少の変動はあるものの、それ以降においても同様の傾向にあることが同資料から伺われる。

少し視点を受益者負担金の対象事業だけに向けてみたい。図Ⅶ-3は、東京市が受益者負担金の徴収を実行した大正11年(1922)年から昭和11年(1936)年までの受益者負担金の徴収実績を示している。

東京市財政概況(1938)によると、旧道路法、旧都市計画法に基づき下記に記述したような7種の受益者負担金が存在していた。

旧道路法に基づくものは、

- (1)街路舗装費負担金
- (2)街路新設改築工事費負担金
- (3)側溝費負担金

旧都市計画法に基づくものは、

- (4)都市計画事業古川筋改修費負担金
- (5)都市計画事業江戸川改修費負担金
- (6)都市計画事業街路修築費負担金
- (7)都市計画事業下水道改良費負担金

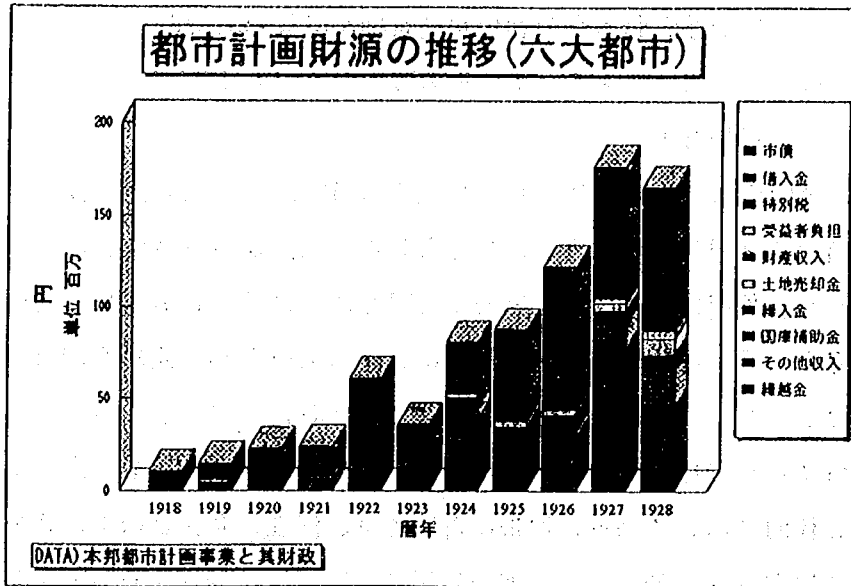
である(その具体的な負担基準等については、章末に付しておく)。視角的にすぐ理解できる点としては、下水道受益者負担金のシェアの大きさである。事業費との比較も必要であるが、その積極的な利用の状況が推測される。

さらに個々の事業に目を向けてみる。東京市においては、大正12(1923)年1月31日内務省令4号に基づき、初めて受益者負担金の賦課が認可された。同省令によると、その対象事業は、大正10年10月2日内閣認可四谷(新宿)土地区画整理事業にともなう道路の新設・拡築《対象事業》であり、《負担区域》を、

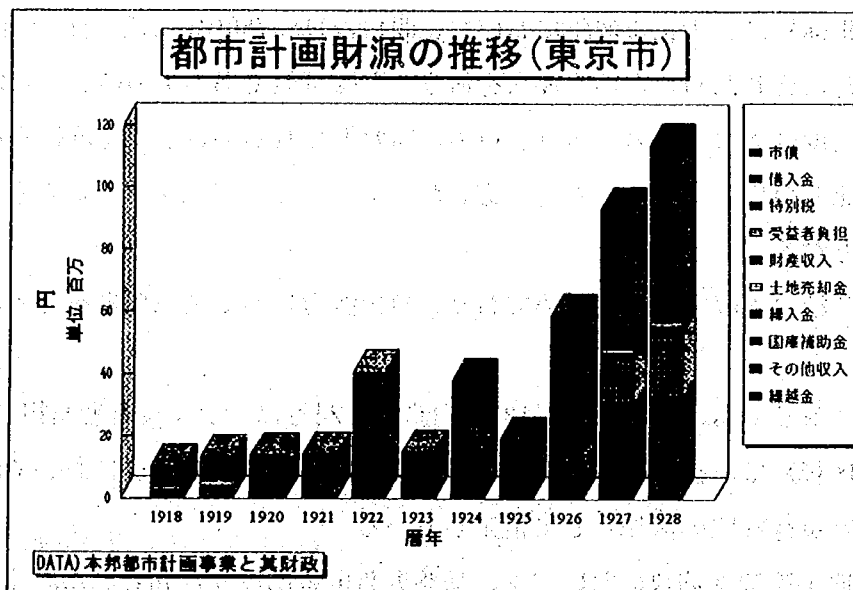
- (イ)道路幅員3間以下の場合は道路両側において道路境界線より奥行10間
- (ロ)道路幅員3間以上の場合は、同様にして奥行15間

と設定している。また、《負担総額》としては、事業費の概念が用いられており、幅員3間以下の道路については、事業費(予算)の1/3、3間以上の道路については、その1/2とされた。

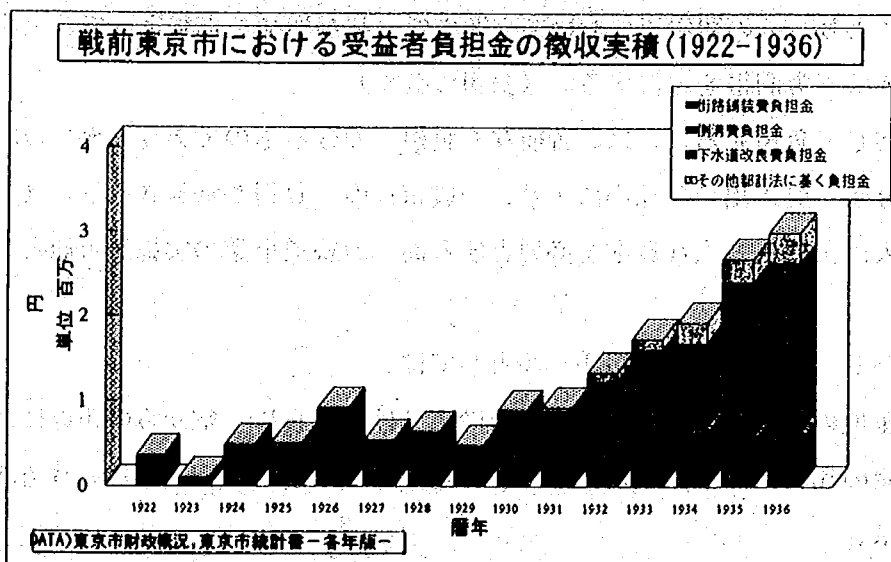
図Ⅵ-1 都市計画財源の推移（六大都市）



図Ⅵ-2 都市計画財源の推移（東京市）



図Ⅵ-3 受益者負担金の徴収実績（東京市）



2. 大阪市の場合

大阪市は、わが国において受益者負担金の利用が最も盛んに行われた都市といっても良いであろう。それゆえに、多くの注目すべき議論がある。まずその概要から紹介する。

【実行期2】

大阪市においては、全国の各主要都市に先駆けて大正11(1922)年8月7日内務省令17号に基づき道路の新設拡築事業(御堂筋)を《対象事業》とし、受益者負担金賦課が計画された。^{1, 2}その具体的な制度としては、《受益者》を、負担区における工事着手時現在における受益者とし、《負担区域》を道路両側において道路境界より道路幅員の5倍(例外規定は、内務大臣が別に定める)とし、《負担総額》は、新設の場合は工事費の1/3、拡築の場合はその1/4とされた。また、その負担は一律ではなく、各負担区をその道路事業から受ける利益に応じて地帯を細分し、各負担区を一定率によって配分する方法が選択された。具体的には、道路近接地帯においては、同地帯負担額の1/2を間口に比例させ、残りの1/2を面積に比例させ配分し、その他の地帯においては、同地帯負担額を面積に応じて負担させるといったものであった。³

その具体的な《負担額》は、大正十四年において、間口割118.750円、面積割7.250円であった。⁴

しかしながら、受益に応じた負担という理念を伺うことは可能であるものの、一定の負担区内においても、その受益の程度は異なるものであり、現実の問題とされるのは、ごく近接するものの負担額と自分の負担額との比較の世界であり、受益に応じた負担といった理念をどこまで追求するのかといった疑問は残すこととなる。

また、5年以内の分納《徴収方法》を認めており、負担能力に対しても配慮を与えたものであったといえる。

また、下水道事業に対しても、大正12年7月31日内務省令24号において受益者負担金賦課が認められており、その《負担区域》は、排水区域内または、道路の効用を兼ねる場合においては、道路両側において下水境界線より奥行20間の区域として指定している。

さらには、現在の地下鉄御堂筋線においても、受益者負担金制度が活用された。花井(1928)によると、受益者負担金賦課の根拠として、

高速鉄道の敷設により、その駅周辺において交通の便益が増すことによって、土地価格の上昇が発生し、土地所有者は不労利得を獲得する。(負担の公平)

受益者が受益に応じて負担することは、苦痛なく負担できるものであり、その結果として料金を引き下げるばかりか一般歳出分の縮小により、一般市民の負担が軽減される。(事業財源の確保)

受益者負担の導入により、多大な資本を必要とする高速鉄道事業の実施が可能となる。(1775の最適供給)

の3点を指摘している。また、その負担ルールとしては、

《負担区域》を、土地の状況により、甲乙丙の段階に分け、さらに、駅からの距離によって3つの負担区に細分し、一定の比率により面積に応じて各負担区の負担額を決定するという方法であった。具体的な《負担額》は、

－地下鉄の場合－

都心部（二百間）	甲	15円
その他（二百間）	乙	10円

－高架鉄の場合－

商業地域（二百間）	乙	10円
比較的開発せる郊外地域（三百間）	乙	6円
比較的開発せざる郊外地域（三百間）	丙	3円

とし、さらには駅からの距離に応じて、

第一受益者負担区（出入口より六十間以内） 4（比率） 第二受益者負担区（六十間－百二十間）
2（比率） 第三受益者負担区（百二十間以上） 1（比率）としているのである。

以上のような負担区の設定においては、市は、新京阪鉄道の整備効果に関する調査を実施しており、駅からの距離に応じて3つのセグメントに分け（上記同様）、開通後三年間における土地価格の時系列的な上昇を観測している。同調査の結果、最高7割、最低2割の範囲で土地価格の上昇がみられるとし、絶対額において坪あたり140円程度の上昇があったと報告している。⁵

このような事実から、その制度設計においては、土地価格の上昇が用いられたことにおいて、その負担の根拠が現実に土地価格の上昇におかれているといったことが理解される。

しかしながら、同調査期間においては、土地価格のマクロ的高騰期であり、時系列的な地価変動をその根拠に求めるとするならば、鉄道整備の効果と経済成長・金利の変動等にもなう効果の複合的な結果としての土地価格の上昇が観測されたこととなり、過大推定の可能性は否めないものとする。

以上のようなかたちで制度設計された各種受益者負担金ではあるが、実際の徴収段階においては、いくつかの問題が発生している。

3. 戦前受益者負担金の運用上の問題点

昭和5年に行われた第2回都市問題会議における議題の一つとして受益者負担が取り扱われている。その中で主要な指摘を抽出すると、
油納平三郎は、

負担者の能力を考慮せざる嫌が多々ある、

－負担能力への配慮－

受益者負担金徴収後実施に移されていない事業がある、

－徴収のタイミング－

複数の事業の対象となる地域については、二重三重の負担が課せられている。

－事業間の調整－

といった問題点を指摘している。

汐見三郎は、

受益者負担金は臨時的方法である。

－制度の性質・位置づけ－

－収入の安定性－

地租賦課税との調整が必要である。〔現行の地租は擬制的な地価を課税標準（時価と評価額との差が大きい）としており、経常的な利益の全部または一部を徴収するのに適当ではないが、本来は、税でもって経常的に徴収すべきである〕

－他の制度との整合性－

と主張している。

また大塚辰治(1935)においては、「受益者負担金に関し負担義務者が、その負担金納付に付き、市当局に陳情談合したことは、今日にはじまった訳ではないが」との前置きをした上で、現在における問題の顕在化の原因を、経済状況の悪化に求め、その住民サイドの主張を次のようにまとめている。
(前述のものは除く)

経済状況が悪化しており、家計が甚だしく困窮しているため、そのような負担には堪えれない。

－経済状況／所得変動への配慮－

都市計画道路などは、沿道住民だけでなく、市民全体が利用するものであるため、一般財源をもって充当すべきである。

－社会資本の性格、利益の明確化－

地下鉄工事による沿道住民は長期間にわたり迷惑を被っており、そのうえ負担金を徴収するのは不当である。

－利益の発生時期・負担のタイミング－

負担金を無利息をもって長期分納の方法を選択させてほしい。

－徴収方法－

といった主張がなされている。

しかしながら、関一市長は、前述の第2回全国都市問題会議で、「受益者負担金は、他の公課または公費負担と対照して、余力の有無を考察すべき性質のものにあらざるべし」と主張している。

このような主張がなされる中で、種々の問題が浮き彫りにされ、ついには、昭和7(1932)年には、御堂筋受益者負担金の滞納問題が発生した。同問題は、昭和8年において延納年期2カ年の延長と、延納金に対する利息の軽減といった方策で6月27日亀岡氏等の御堂筋の地主側と分納手続きをとるに至り、その解決をみている。また、昭和9(1934)年にも地下鉄御堂筋線にともなう受益者負担金に対して、異議申し立てが行われるなど多くの問題が次々と表面化してきた。⁶

その徴収にあたった伊東俊夫氏は、その当時を振り返って「土地所有者の中には、多い人で何万円という負担金を負担した人があるが、この徴収がまた大変でした。横堀(御堂筋からかなり離れたところ。負担区域は、幅員24間の5倍、つまり120間の地域が負担区として設定された)の人などは、御堂筋

ができて、ずっと離れた自分のところが、なぜ金を払わねばならないか、どうしても分からないというんです。毎日毎日文句を聞いては頭をさげ、苦勞しましたよ。忘れられませんね、このときの苦しかったことは」⁷ く() 内筆者)と語っている。つまり、受益者負担金の徴収には、莫大な行政エネルギーが必要とされたのである。つまり、その徴収費用はかなりのものとなることが容易に予想される。

このような行政サイドの努力によって実施された受益者負担ではあったが、いくつかの悲劇も生まれていた。米谷修氏(郷土史家)によると、「あるお宅が買収されて御堂筋に面した残地が三尺ばかり、それも間口が十間近くもあったのです、すると買収で受け取ったお金に添えて所謂受益者負担という税金(皆そう云ってました)を納めねばならぬ」または、「土地を担保に借金していたところはさらにミジメです。買収で得た金はそのまゝ債券者にわたり、負担金はまた借金、結局土地がなくなり借金が残ったと云うのもありました」⁸とその実状を語っている。

前述のような、負担者側の主張が、すべて受け入れられるものではないが、制度設計上重要な論点となることは確かである。また、その制度の実行によって後述のような状況は最悪のケースであると考えられるものの、けしてそのような状況を生み出してはならないものであり、何らかの措置を講じる必要があることは確かであろう。

【脚注】

1) 前述の東京市、大阪市の他に、戦前においては、神戸市(大正13年)、京都市(大正13年)、名古屋市(大正13年)、東京府(昭和2年)、浜松市(昭和2年)、金沢市(昭和2年)、堺市(昭和3年)、岡山市(昭和3年)、大阪府(昭和3年)、清水市(昭和3年)、静岡市(昭和3年)、王子町(昭和4年)、秋田市(昭和6年)なども実施されていた。

2) 当時の大阪市においては、道路舗装事業の経費の伸びが土木費膨張の原因として指摘される。大阪市の歳出は、大正5年においては、21,415,800円であったものが、大正15年(予算)においては、2,019,92,000円とほぼ10倍に膨張している。それを項目別にみると、特に大きな増加がみられるのは、社会事業費、土木費、勸業費であり、土木費においては、道路舗装費・橋梁改修等の改良事業によるものである。西村(1926)

3) 前述のように、受益者負担金の発想は既にわが国において根づいたものであり、例えば、大阪においては、徳川時代においてもそのような負担方式はとられていたとする。例えば、町役一町々の費用一の徴収において、「坪割」「間口割」という方法がとられていたとするのである。また、橋に関する費用においても、その兩岸に面する町だけでなく、その橋を利用するであろう町に対してもその橋からの距離に従い率を変え負担を求めるといった方法がとられていたとするのである。伊東(1926), P80

4) 大正十四年における他の都市における街路新設拡築受益者負担金額は、

	間口割	面積割
京都	42.232 円	7.065 円
大阪	118.750 円	7.250 円
神戸	82.347 円	2.577 円
名古屋	72.000 円	5.000 円

である。武井(1927)(三)P23による。

また、大正12年の内務省令に基づき設計された下水道受益者負担金の一坪あたりの負担額は、

西野田(排水区)	0.631円
市岡	1.263円
泉尾・三軒家	0.934円

(財)大阪都市協会 青木理事提供資料による。

5) 大正期を通じて、大阪市において土地価格の上昇があったことが種々の文献にて報告されている。例えば、関一(1923)

P72-においては、大阪時事新報の調査を引用し、第一時世界大戦前後において、各区(東、西、南、北区毎にデータを示し)8-10倍程度の上昇があっ

たことが報告されている。ゆえに、このような土地価格のマクロ的上昇期における調査であるため、開発以外の要因で変動している可能性が大きく、必ずしも制度設計のためのデータとして用いることは好ましいことでない（と考える）また、土地価格の動向については、谷岡(1930)上・下が詳しい。

6) 受益者負担金賦課にともなう問題については、大蔵第9巻8号(1933)、第10巻3号等参照。

7) 座談会「御堂筋と岡市長を語る―都市の将来示した先覚者―」(1974)大阪春秋第4号。また、同氏は、「四百件ほど持

って、最後までめめいたが、収容までは一件もいきませんでしたね。やはり、公益事業だという考え方は、昔はありました」と語っている。

8) 出典同上

4. 受益者負担金制度の衰退

以上、受益者負担金は、新しい都市計画財源として、または開発利益の還元手段として都市計画法の制定と共に誕生したが、その実施期において多くの問題が指摘され、訴訟・反対運動へと発展していった。それらについては、三木義一(1987)石田頼房(1980)を参照していただきたい。

さて、ここでは、なぜ受益者負担金が衰退していったかの理由について各研究者の主張を整理したい。

まず、大久保昌一(1983)によると、「受益者負担の実施には土地の科学的評価制度の確立や受益の程度について合理的で説得的な評価の方法の確立、対象者の権利関係その他の多くの技術的な問題がある。こうした問題が十分解明されないまま実施された戦前の受益者負担制度は、土地所有者に多くの不満を残し大きく拡がらないまま戦時体制に突入し、都市計画事業の中止とともにすたれていった」と指摘している。

(→技術的問題)

桜井良治(1984)は、その理由として、次の3つの問題を指摘している。

公共団体に、受益者負担金賦課権が明確なかたちで与えられていなかった。¹

国有地等、無租地に対して賦課することが出来なかった。

その施行が行政官主導で進められたため、住民の支持が得られなかった。

とする。

これらの理由とともに、都市計画財源そのものの構造の変化が挙げられる。戦中において、防空法が制定され、都市計画関連事業が国庫補助事業の対象とされた。同制度は戦後においても継続されることとなり、そのような中において、何等リスクを負うことなく財源調達が可能となるとともに、それほど多額の財源が見込めない受益者負担金を継続させるだけの魅力が都市において、減退してしまったといえるであろう。つまり、自治体行政のエネルギーの配分が、都市計画事業の国庫補助規定により、その財源調達の手段が拡大したことによって、受益者負担といった種々の問題が指摘されると共に住民との交渉において莫大なエネルギーを浪費する制度から、補助金を獲得するためのエネルギーの重点配分といった態様へ変化していったのである。(徴収費用・財源確保の容易さ問題)²

【脚注】

1) 内務省の省議で、行政庁説が採用された。(昭和5年)

2) 前述の大阪の事例が示すように、住民に対して負担を求めるためには、莫大な行政費用(徴収側の人的・金銭的努力)が必要とされる。近年において開発利益還元が成功した事例としてしばしば紹介される、広島西部丘陵開発・掛川駅新駅設置にともなう住民負担においても、その裏側では、自治体職員の莫大なエネルギーが投入されて初めて可能となったものである。さらには、住民サイドの協力がどこまで得られるかといった不確実な要素をたぶんに含んだものであり、いくつかの特殊条件が揃い実施可能となるものとする。(担当者ヒヤリングによる)

【参考文献】

安部磯雄(1908)『応用市政論』日高有倫堂

安部磯雄(1911)『都市独占事業論』隆文館

片山潜(1903)『都市社会主義』有斐閣

丸山高満(1985)『日本地方税制史』ぎょうせい

石田頼房・古里史(1980)「京都都市計画道路事業受益者負担金反対運動(1924-1940)について

小林重敏・炭崎勉・大場悟(1981)「旧都市計画法制定前後期における土地増価税制度化動向に関する研究」都市計画別冊

桜井良治(1984)「旧都市計画法期における受益者負担制度の問題点に関する考察」第19回日本都市計画学会学術

研究論文集

小野宏哉(1989)東京工業大学社会学科学位論文「東京における復興区画整理事業の開発利益処分方策の評価に関する研究」

佐藤進(1985)「受益者負担と地方財政」同著『地方財政総論第5章』税務経理協会

佐藤進(1982)「受益者負担と地方財政」都市問題73巻11号

沙見三郎(1930)「受益者負担金と他の公課との関係」都市問題11巻5号

前田稔(1930)「都市計画と土地増加税」都市問題11巻3号

前田稔靖(1930)「都市計画と土地増価税」都市問題14巻7-12号

前田稔靖(1934)「土地増価税の主要問題」都市問題18巻3号

三木義一(1987)「わが国における戦前の受益者負担金法制と『利益』概念」静岡大学法経研究36巻2号

『本邦都市計画事業と其財政』東京市政調査会1929

ビーアド・東京市政調査会「都市財政に於ける特別賦課問題」市政調査資料1号大正12年

—特に大阪に関する参考資料としては—

伊東俊雄(1926)「受益者負担の話」大大阪2巻3号

西村健吉(1926)「市財政の膨張とその現状」大大阪2巻7号

関一(1923)『住宅問題と都市計画』弘文堂

谷岡龍一(1930)「都市の地価騰貴と土地市有政策(上)」大大阪6巻2.3号

武井群嗣(1927)「道路の改良と其の財源」(一三)自治研究3巻1-3号

大塚辰治(1932)「最近問題化する受益者負担金に就いて」大大阪第8巻11号

岡崎早太郎(1933)「道路受益者負担の軽減問題」大大阪9巻1号

関一(1931)「大阪都市計画十年財政の苦心」大大阪7巻6号

関一(1968)「受益者負担金制の現状とその改善諸策」同著『都市政策の理論と実際』(財)大阪都市協会

瀧山良一(1926)「都会の地価を如何せんか」大大阪2巻3号

—その他—

「四年ぶりに手打ち御堂筋負担金七月から一斉に納付」大大阪第12巻7号(1936)

座談会(1974)「御堂筋と関市長を語る都市の将来示した 失覚者」大阪春秋第4号

(財)大阪都市協会(1976)『近代大阪の50年』

大阪市都市計画局(1991)『大阪のまちづくりきのう・今日・あす』

要 旨 社会資本整備による効果は、それを利用する直接的な利益に留まらず、立地条件の向上、土地利用の促進といった間接的利益をもたらす。開発利益還元とは、社会資本整備による利益を土地や負担金あるいは税などの形で吸収し、事業主体に財源として環流することにより、受益と負担の公平を図るとともに、事業採算性を向上させ、効率的な社会資本整備を実現しようとするものである。本研究は、合理的かつ現実的な開発利益還元制度の実現を目指し、開発利益還元のための制度の拡充に資するための基礎資料を得ることを目的として実施した。そのため、開発利益還元に関する基礎知識や現状の問題点など基本的な課題について整理し、還元制度の対象範囲や考え方についての整理を踏まえ、実際に開発利益還元システムの設計を試みたものである。

キーワード：開発利益、開発利益還元、地価、ヘドニック・アプローチ、土地保有税、固定資産税

郵便はがき

3 0 5 - □ □

五十円切手
をはって下
さい。

茨城県つくば市大字旭一番地

建設省土木研究所

積算技術研究センターシステム課

御中

No. 4

No. 4

配布先住所

配布先氏名

○

土木研究所資料 第 3 3 5 3 号 部

上記のとおり受領しました。

所 属 (住所)

氏 名 印

○